

Skydd för geografisk information

*Betänkande av Utredningen om
skydd för geografisk information*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:51

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23979-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 20 juni 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. 28 juni 2012 generaldirektören och chefen för Försvarets radioanstalt Ingvar Åkesson.

Fr.o.m. samma dag förordnades som sakkunniga i utredningen departementssekreteraren vid Socialdepartementet Lars Arell, departementssekreteraren vid Försvarsdepartementet Therése Berggren och ämnesrådet vid Miljödepartementet Susanne Gerland. Fr.o.m. den 20 augusti 2012 förordnades rättssakkunniga vid Försvarsdepartementet Mia Persson som sakkunnig i utredningen.

Fr.o.m. den 28 juni 2012 förordnades som experter i utredningen verksjuristen vid Säkerhetspolisen Jannike Ericson, handläggaren vid Havs- och vattenmyndigheten Joacim Johannesson, säkerhetsskyddschefen vid Sjöfartsverket Torbjörn Mellblom, handläggaren vid Naturvårdsverket Birgitta Olsson, örlogskaptenen vid Försvarsmakten Bo Sandberg, juristen vid Lantmäteriet Sofia Stjernlöf och avdelningschefen vid Sveriges geologiska undersökning Anna Åberg.

Fr.o.m. den 5 februari 2013 entledigades Jannike Ericson och fr.o.m. samma dag förordnades chefsanalytikern vid Säkerhetspolisen Malin Fylnär som expert.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 augusti 2012 hovrättsassessorn Hanna Borén.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om skydd för geografisk information.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Skydd för geografisk information* (SOU 2013:51). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juli 2013

Ingvar Åkesson

/Hanna Borén

Innehåll

Sammanfattning	15
-----------------------------	-----------

Del I

Författningsförslag

1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag (0000:00) om skydd för geografisk information.....	27
1.2 Förslag till förordning (0000:00) om skydd för geografisk information	32
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.....	36
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.....	38
1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	39
1.6 Förslag till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523).....	40

Del II

Inledning och bakgrund

2 Utredningens uppdrag och arbete	43
2.1 Utredningens arbete	43

2.2	Avgränsningar och inledande utgångspunkter till uppdraget	44
2.3	Betänkandets disposition	45
3	Gällande rätt	47
3.1	Tidigare reglering av kart- och flygbildssekretess	47
3.2	Lagen (1993:1742) och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation	48
3.3	Lagen (2010: 1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation	62
3.4	Yttrande- och informationsfrihet	64
3.4.1	Regler om tryck- och yttrandefrihet	67
3.5	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	70
3.6	Annan näraliggande lagstiftning	73
3.6.1	Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)	73
3.6.2	Skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523)	74
3.6.3	Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap	75
3.6.4	Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	76
3.7	Något om normgivningsmakten enligt regeringsformen	76
4	Tidigare överväganden och anknytande utredningar	79
4.1	Tidigare överväganden	79
4.1.1	Landskapsinformationsutredningen	79
4.1.2	Kartsekretessutredningen	80
4.1.3	Utredningen om tillträdesskydd	81
4.2	Frågans behandling efter år 2000	81
4.3	Anknytande utredningar av intresse	85
4.3.1	Yttrandefrihetskommittén	85

4.3.2	Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet	85
4.3.3	Utredningen om säkerhetsskyddslagen	87
5	Produktion, användning och förmedling av geografisk information.....	89
5.1	Geografisk information i digitaliserad form	91
5.2	Exempel på teknik för lägesbestämning och navigering.....	92
5.3	Producenter av geografisk information	96
5.3.1	Närmare om Lantmäteriets produktion av geografisk information	97
5.3.2	Närmare om Sjöfartsverkets produktion av geografisk information	98
5.3.3	Närmare om SGU:s produktion av geografisk information	99
5.3.4	Närmare om Naturvårdsverkets produktion av geografisk information	101
5.4	Användning av geografisk information	103
5.5	Förmedling av geografisk information	109
5.5.1	Svensk e-förvaltning	109
5.5.2	Inspiredirektivet	110
5.5.3	Geodatasamverkan.....	113
5.5.4	Geodataportalen	115
5.6	Globalt och regionalt samarbete rörande miljöinformation	115
5.6.1	Exempel på ytterligare samarbeten för ökad tillgång till geografisk information inom ramen för miljöarbetet	119
6	Utländsk rätt	123
6.1	Inledning.....	123
6.2	Norge.....	124
6.3	Danmark.....	126
6.4	Finland.....	127

6.5	Frankrike.....	129
6.6	Sammanfattande slutsatser.....	129
7	Förfarandet hos tillståndsmyndigheterna	131
7.1	Inledning.....	131
7.2	Förfarandet hos Försvarmakten	131
7.2.1	Ärenden rörande sjömätningstillstånd	131
7.2.2	Ärenden rörande spridningstillstånd	132
7.3	Förfarandet hos Sjöfartsverket	134
7.4	Förfarandet hos Lantmäteriet.....	135
7.4.1	Närmare om det praktiska förfarandet	136
 Del III		
Överväganden		
8	En ny författningsreglering	143
8.1	En ny författningsreglering	143
8.1.1	Begreppet landskapsinformation	143
9	Frågan om skyddsintresset och kopplingen till försvarssekretessen	147
9.1	Inledning.....	147
9.2	Förändringsbehovet och rättsliga förutsättningar för en utvidgning av skyddsintresset.....	147
9.3	Rättslig bakgrund	150
9.3.1	Begreppet totalförsvar	151
9.3.2	Regler om tryck- och yttrandefrihet.....	151
9.4	Överväganden.....	153
10	Sjömätning	157
10.1	Utredningens uppdrag	157
10.2	Gällande rätt	157

10.3	Tillståndsförfarandet vid Försvarsmakten.....	158
10.4	Praktiska problem	158
10.5	Överväganden	161
10.5.1	Allmänna utgångspunkter	161
10.5.2	Något om begreppet sjömätning	164
10.5.3	Lagens tillämpningsområde	165
10.5.4	Tillstånd ska alltid krävas under höjd beredskap ...	172
10.5.5	Möjlighet att upphäva eller ändra tillståndsbeslut vid höjd beredskap	173
10.5.6	Vilken myndighet ska ansvara för tillståndshanteringen?	173
10.5.7	Möjlighet för tillståndsgivande myndighet att meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet	174
10.5.8	Tillståndsbeslut ska kunna villkoras	175
10.5.9	Försvarsmakten ska lämna upplysningar till Sjöfartsverket.....	175
10.5.10	Frågan om att utöka antalet aktörer som ges tillstånd att utföra sjömätning utan ansökan.....	176
10.5.11	Havsplanering och lagstiftningen om skydd för geografisk information	178
11	Fotografering eller liknande registrering från luftfartyg	181
11.1	Inledning.....	181
11.2	Gällande rätt	181
11.3	Överväganden	182
11.3.1	Kravet på tillstånd för fotografering eller liknande registrering från luftfartyg ska behållas ...	182
11.3.2	Vilken myndighet ska ansvara för tillståndshanteringen?	185
11.3.3	Tillståndsbeslut ska kunna villkoras	186
11.3.4	Frågan om att utöka antalet aktörer som ges tillstånd att utföra fotografering eller liknande registrering utan ansökan	186

12	Tillstånd för spridning av geografisk information	189
12.1	Inledning	189
12.2	Gällande rätt	190
12.3	Överväganden	191
12.3.1	Några utgångspunkter ifråga om bestämmelsens tillämpningsområde	191
12.3.2	Bestämmelsens tillämpningsområde	194
12.3.3	Undantaget för information som framställts med hjälp av fjärranalys från satellit ska behållas ...	201
12.3.4	Internationella överenskommelser	203
12.3.5	Vilken myndighet ska ansvara för tillståndshanteringen?	205
12.3.6	Möjlighet för tillståndsgivande myndighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på spridningstillstånd	209
12.3.7	Tillståndsbeslut ska kunna villkoras	212
12.3.8	Upplysningar till tillståndsgivande myndigheter ...	213
12.3.9	Frågan om att utöka antalet aktörer som ges tillstånd att sprida geografisk information utan ansökan	216
12.3.10	Övriga frågor	218
13	Frågan om tillstånd för inrättande av databas för lagring av geografisk information	223
13.1	Inledning	223
13.2	Gällande rätt	223
13.3	Tillståndsförfarandet hos Lantmäteriet	225
13.4	Behovet av förändringar	225
13.5	Överväganden	227
13.5.1	Tillståndskravet för inrättande av databas med geografisk information slopas	227
13.5.2	Tillståndskrav för omfattande sammanställningar av öppen geografisk information	229

14	Straffansvar och förverkande	233
14.1	Straffansvar	233
14.1.1	Gällande rätt	233
14.1.2	Överväganden.....	235
14.2	Förverkanderegler.....	238
14.2.1	Gällande rätt	238
14.2.2	Överväganden.....	239
15	Övervakning.....	241
15.1	Inledning.....	241
15.2	Bakgrund	241
15.2.1	Något om Havsrättskonventionen	242
15.2.2	Utredningen om Kustbevakningens befogenheter.....	244
15.3	Överväganden	245
15.3.1	Det ska införas en övervakningsfunktion för reglerna om tillstånd för sjömätning.....	245
15.3.2	Vilken myndighet ska utöva övervakningen?.....	245
15.3.3	Vilka befogenheter är nödvändiga för övervakningen?.....	247
15.3.4	Frågan om beslag.....	248
16	Förslagets effekter för grundläggande fri- och rättigheter	251
17	Överklagandefrågor.....	255
17.1	Gällande rätt.....	255
17.2	Överväganden	256
18	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	259
18.1	Ikraftträdande	259
18.2	Övergångsbestämmelser.....	260

Del IV

Konsekvenser

19	Konsekvenser	265
19.1	De berörda myndigheternas uppskattning av förslagens ekonomiska konsekvenser	266
19.1.1	Lantmäteriet.....	266
19.1.2	Sjöfartsverket	266
19.1.3	Försvarsmakten	267
19.1.4	Kustbevakningen	268
19.2	Utredningens uppskattning av förslagens ekonomiska konsekvenser	271
19.2.1	Lantmäteriet.....	271
19.2.2	Sjöfartsverket	272
19.2.3	Försvarsmakten	272
19.2.4	Kustbevakningen	273
19.2.5	Länsstyrelserna	273
19.3	Finansieringsförslag	273
19.3.1	Avgiftsfinansiering eller skattefinansiering?	274
19.3.2	Lantmäteriet.....	275
19.3.3	Sjöfartsverket	275
19.3.4	Kustbevakningen	275
19.3.5	Länsstyrelserna	275
19.4	Konsekvenser för det offentliga åtagandet	276
19.5	Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet	276
19.6	Konsekvenser för sysselsättningen i offentlig service i olika delar av landet	277
19.7	Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags	277

Del V**Författningskommentar och bilagor****20 Författningskommentar 281**

20.1 Inledning..... 281

20.2 Förslaget till lag (0000:00) om skydd för geografisk information..... 282

20.3 Förslaget till förordning (0000:00) om skydd för geografisk information 290

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning..... 295

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation..... 296

20.6 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) 297

20.7 Förslaget till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523)..... 298

Bilagor*Bilaga 1* Kommittédirektiv 2012:69 299*Bilaga 2* Lantmäteriets beräknade kostnader för ändrat ansvar enligt utredningens förslag..... 311

Sammanfattning

Uppdraget

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

En ny lag och förordning om skydd för geografisk information föreslås

Utredningen föreslår att den nuvarande regleringen i lagen och förordningen om skydd för landskapsinformation ersätts med en ny lag och förordning om skydd för geografisk information. Som framgår av namnet föreslår utredningen att begreppet landskapsinformation byts ut mot geografisk information. Förslaget syftar inte till någon förändring i fråga om vad som avses med begreppet utan avsikten med den språkliga ändringen är att uppnå en mer enhetlig och modern begreppsbildning. Med geografisk information enligt den nya lagen avses lägesbestämd information avseende förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. Det kan således röra sig om både naturgivna föremål och konstgjorda företeelser som byggnader och vägar etc. Skälet till att utredningen föreslår en ny reglering är att den nuvarande är föråldrad och i vissa delar onödigt svårbegriplig. Utredningen har

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

Frågan om skyddsintresset och kopplingen till försvarssekretessen

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

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

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

Sjömätning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fotografering eller liknande registrering från luftfartyg

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

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

Tillstånd för spridning av geografisk information

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tillståndskravet för inrättande av databas för lagring av geografisk information slopas

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

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

Övervakning

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

Straffansvar och förverkande

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

Del I

Författningsförslag

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (0000:00) om skydd för geografisk information

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och ändamål

1 § I denna lag finns bestämmelser till skydd för uppgifter av betydelse för totalförsvaret.

Lagen innehåller bestämmelser som begränsar rätten till

1. sjömätning,
2. fotografering eller liknande registrering från luftfartyg, och
3. spridning av en sammanställning av geografisk information.

Definitioner

2 § I denna lag betyder

1. *geografisk information*: lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten,

2. *sjömätning*: registrering på ett beständigt sätt av geografisk information i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde,

3. *fotografering eller liknande registrering*: alla former av avbildningar eller mätningar, och

4. *en sammanställning av geografisk information*: geografisk information i form av avbildning, beskrivning eller mätning.

Sjömätning

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 ska ges, om sjömätningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret.

Utöver vad som sägs i första stycket behövs inte tillstånd för

1. sjömätning som är av ringa omfattning, eller
2. sjömätning som utförs i allmän hamn av den som svarar för hamnen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

4 § Undantag från kravet på sjömätningstillstånd enligt 3 § andra stycket eller som har meddelats med stöd av 3 § tredje stycket gäller inte när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

5 § Ett beslut om sjömätningstillstånd får upphävas eller ändras, när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Fotografering eller liknande registrering från luftfartyg

6 § När det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap får fotografering eller liknande registrering från luftfartyg inte utföras inom eller av sådana restriktionsområden som bestämts av regeringen enligt 1 kap. 8 § första stycket första meningen luftfartslagen (2010:500) utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Tillstånd ska ges, om fotograferingen eller registreringen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret.

7 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i får regeringen meddela föreskrifter att vad som sägs i 6 § om tillstånd ska gälla för fotografering eller liknande

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

8 § Befälhavare på luftfartyg ska se till att fotografering eller liknande registrering från luftfartyg inte utförs i strid med bestämmelserna i 6 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av 7 §.

Spridning

9 § Tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer krävs om inte annat följer av 10 eller 11 § för spridning av en sammanställning av geografisk information

1. om förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde som avser Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler, eller

2. över andra delar av svenskt territorium, om informationen har inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering.

Tillstånd ska ges, om spridningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Efter medgivande från den som söker tillstånd får åtgärder i sammanställningen göras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att kunna meddela ett tillstånd.

10 § Bestämmelserna i 9 § gäller inte för

1. en sammanställning av geografisk information som framställts endast med hjälp av fjärranalys från satellit, eller

2. en sammanställning av geografisk information som tagits fram inom ramen för de internationella åtaganden som regeringen närmare föreskriver.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd enligt 9 §, om det inte kan antas medföra skada för totalförsvaret.

Ansvar

12 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utför sjömätning i strid med vad som föreskrivs i 3 §, utför fotografering eller liknande registrering från luftfartyg i strid med vad som föreskrivs i 6 § eller som föreskrivits med stöd av 7 §, eller sprider en sammanställning av geografisk information i strid med vad som föreskrivs i 9 § döms till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Förverkande och andra åtgärder

13 § Avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som tillkommit genom brott mot 3 § eller 6 § eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av 7 § ska förklaras förverkade. Även en sammanställning av geografisk information som spritts genom brott mot 9 § ska förklaras förverkad. Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot denna lag. Förverkande ska ske om det inte är uppenbart oskäligt.

14 § Om någon ertappas på bar gärning när han eller hon begår brott mot 3 §, får sådan egendom som enligt 13 § kan antas bli förverkad eller som kan antas ha betydelse för utredning om brottet tas i beslag av tjänsteman vid Kustbevakningen. Har egendom tagits i beslag, ska anmälan om detta skyndsamt göras till polis- eller åklagarmyndigheten. Den som har tagit emot anmälan ska handla som om han eller hon själv gjort beslaget.

Övervakning

15 § I 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning finns bestämmelser om övervakning rörande sjömätning.

Överklagande

16 § En förvaltningsmyndighets beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om beslutet innebär avslag på en statlig myndighets ansökan, får beslutet i stället överklagas till regeringen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015. Genom lagen upphävs lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation.

2. Tillstånd som meddelats enligt den äldre lagen gäller fortfarande i den utsträckning tillstånd krävs enligt den nya lagen.

3. Beslut om undantag som meddelats med stöd av 6 § tredje stycket den äldre lagen gäller till och med sex månader efter ikraftträdandet av den nya lagen.

4. Föreskrifter om undantag som har meddelats med stöd av 6 § den äldre lagen upphör att gälla när den nya lagen träder i kraft.

5. Ärenden som har inkommit till tillståndsgivande myndighet eller tillståndsbeslut som har överklagats före ikraftträdandet men som ännu inte har avgjorts, ska prövas enligt den nya lagstiftningen. För dessa ärenden krävs inte prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

1.2 Förslag till förordning (0000:00) om skydd för geografisk information

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som ansluter till lagen (0000:00) om skydd för geografisk information.

De begrepp som används i nämnda lag har samma betydelse i denna förordning.

Sjömätning

2 § Försvarmakten, Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning får utföra sjömätning enligt 3 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information. Frågor om tillstånd i övrigt till sjömätning enligt 3 § nämnda lag och om upphävande eller ändring av tillstånd enligt 5 § nämnda lag ska prövas av Sjöfartsverket.

3 § I ett beslut om tillstånd till sjömätning eller ändring av ett sådant tillstånd ska anges vem som får utföra sjömätningen, vilken tidsperiod som avses, vilket geografiskt område som omfattas och för vilket syfte sjömätningen får utföras.

4 § Försvarmakten ska lämna Sjöfartsverket de upplysningar som verket behöver för att kunna bedöma om sjömätning för vilken tillstånd begärs kan antas medföra skada för totalförsvaret. Försvarmakten ska samtidigt lämna motsvarande upplysningar om spridning av den information som tagits fram genom sjömätningen.

5 § Ett beslut om tillstånd till sjömätning får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder.

Fotografering eller liknande registrering från luftfartyg

6 § Försvarmakten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna

får utföra fotografering eller liknande registrering från luftfartyg enligt 6 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information.

Frågor om tillstånd i övrigt till fotografering eller liknande registrering från luftfartyg enligt 6 § nämnda lag ska prövas av Försvarsmakten.

7 § I ett beslut om tillstånd till fotografering eller liknande registrering från luftfartyg ska anges vem som får utföra fotograferingen eller registreringen, vilken tidsperiod som avses, vilket geografiskt område som omfattas och för vilket syfte fotograferingen eller registreringen får ske. Beslutet får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder.

Spridning

8 § Försvarsmakten, Lantmäteriet och Sjöfartsverket får sprida sammanställningar av geografisk information enligt 9 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information.

Frågor om tillstånd i övrigt till spridning av sammanställningar av geografisk information ska prövas av

1. Sjöfartsverket i fråga om tillstånd som avses i 9 § första stycket 1 nämnda lag, och
2. Lantmäteriet i fråga om tillstånd som avses i 9 § första stycket 2 nämnda lag.

9 § Bestämmelser om underrättelseskyldighet rörande beslut om förbud mot avbildningar, beskrivningar eller mätningar enligt 7 § andra eller tredje stycket skyddslagen (2010:305) finns i skyddsförordningen (2010:523).

10 § Försvarsmakten ska lämna de uppgifter till Sjöfartsverket och Lantmäteriet som behövs för bedömningen i frågor som rör tillstånd till spridning av geografisk information enligt 9 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information. Försvarsmakten ska samråda med Säkerhetspolisen innan uppgifterna lämnas.

11 § Ett beslut om tillstånd till spridning av en sammanställning av geografisk information enligt 9 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information får innehålla villkor om att spridningen

endast får ske för visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder.

12 § Med internationella åtaganden i 10 § första stycket 2 lagen (0000:00) om skydd för geografisk information avses

1. fördraget om observationsflygningar den 24 mars 1992 (SÖ 2002:61),
2. Wiendokumentet om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, och
3. dokumentet om Global informationslämning den 28 november 1994.

Övervakning

13 § Sjöfartsverket ska lämna de upplysningar som Kustbevakningen behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning i fråga om sjömätning.

Bemyndiganden

14 § Sjöfartsverket och Lantmäteriet får meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen (0000:00) om skydd för geografisk information i fråga om ansökningsförfarandet hos respektive myndighet.

15 § Sjöfartsverket och Lantmäteriet får, var och en inom sitt ansvarsområde, meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd enligt 9 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information för sammanställningar av geografisk information för vissa geografiska områden eller som är utformade så att de inte kan antas medföra skada för totalförsvaret, om de sprids. Av föreskrifterna ska framgå hur sammanställningarna i sådana fall ska vara utformade.

Sjöfartsverket får även meddela föreskrifter om undantag från kravet på sjömätningstillstånd enligt 3 § nämnda lag om det inte kan antas medföra skada för totalförsvaret.

Sjöfartsverket och Lantmäteriet ska samråda med Försvarmakten innan föreskrifterna meddelas. Lantmäteriet ska dessutom samråda med Säkerhetspolisen.

16 § Sjöfartsverket och Lantmäteriet får efter iakttagande av vad som föreskrivs i 9 § andra stycket lagen (0000:00) om skydd för geografisk information utföra de åtgärder i en sammanställning av geografisk information som behövs för att kunna meddela ett tillstånd till spridning av informationen enligt nämnda paragraf.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015. Genom förordningen upphävs förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvatten samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,
2. jakt,
3. fiske,
4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,
5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,
6. åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg,
7. dumpning av avfall i vatten,
8. kontinentalsockeln,
9. fornminnen och sjöfynd,
10. fartygs registrering och identifiering,
11. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än sådana som avses i 6 och 7,
12. märkning och användning av oljeprodukter,
13. utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige,
14. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter *och*
15. sjöfartsskydd.

14. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter,

15. sjöfartsskydd, *och*

16. *sjömätning.*

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2–8, 10–12 och 14 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Lagen tillämpas även när Kustbevakningen till havs och i kustvattnen, i Vänern och Mälaren samt inom den ekonomiska zonen bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (1992:1140)

¹ Senaste lydelse 2006:264.

om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Vidare tillämpas lagen när Kustbevakningen till havs och i kustvatten, i Väner och Mälaren samt i hamnar bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (2006:263) om transport av farligt gods eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Bestämmelser om

1. behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204),

2. behandling av personuppgifter i fastighetsregistret finns i lagen (2000:224) om fastighetsregister,

3. krav på tillstånd för *upp-
rättande av databaser med land-
skapsinformation samt för sprid-
ning av kartor och andra samman-
ställningar av landskapsinforma-
tion* finns i lagen (1993:1742) om
skydd för landskapsinformation,

3. krav på tillstånd för *sprid-
ning av en sammanställning av
geografisk information* finns i lagen
(0000:000) om skydd för geo-
grafisk information,

4. säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627), och

5. upphovsrätt finns i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

I fråga om behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller inte 2 § personuppgiftslagen (1998:204).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 4 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

Om det i en allmän handling förekommer uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), gäller sekretessen i högst

1. etthundrafemtio år om uppgifterna rör
 - *landskapsinformation* om militärgeografiska förhållanden,
 - rikets fasta försvarsanläggningar för krigsbruk,
 - underhållsanläggningar som kan röja försvarets grupperingar,
 - planerade försvarsanläggningar i form av mineringar och andra hinder, eller
 - militärtekniska forskningsresultat, och

1. etthundrafemtio år om uppgifterna rör
 - *geografisk information* om militärgeografiska förhållanden,
 - rikets fasta försvarsanläggningar för krigsbruk,
 - underhållsanläggningar som kan röja försvarets grupperingar,
 - planerade försvarsanläggningar i form av mineringar och andra hinder, eller
 - militärtekniska forskningsresultat, och

2. sjuttio år om uppgifterna rör underrättelseverksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

² Senaste lydelse 2009:642.

1.6 Förslag till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523)

Härigenom föreskrivs att 5 § skyddsförordningen (2010:523) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Den myndighet som beslutat om ett skyddsobjekt ska vid behov underrätta berörda statliga och kommunala myndigheter om beslutet.

Länsstyrelsen ska underrätta Försvarsmakten om de beslut enligt 7 § andra eller tredje stycket skyddslagen (2010:305) som avser skyddsobjektets utsida samt lämna upplysningar om vilka uppgifter om skyddsobjektet som har legat till grund för beslutet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

Del II

Inledning och bakgrund

2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har haft i uppdrag att se över lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation. I utredarens uppdrag har ingått att analysera och ta ställning till om lagens definition av landskapsinformation är ändamålsenlig och om det finns behov av att utsträcka eller inskränka lagens tillämpningsområde samt vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för tillståndshanteringen och om det finns anledning att utöka kretsen aktörer som behöver ansöka om tillstånd. Vidare ska utredningen klarlägga behovet av samordning med näraliggande lagstiftning samt särskilt belysa frågor om havsplaneringen och lagstiftningen till skydd för landskapsinformation. Direktiven återges i sin helhet i *bilaga 1*.

2.1 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i september 2012. Utredningen har haft sammanlagt nio sammanträden, däribland ett tvådagars internat. Däremellan har sekreteraren haft fortlöpande kontakter med experterna och de sakkunniga. Utredningen har undersökt och översiktligt beskrivit vilket skydd några andra med Sverige jämförbara länder har när det gäller känslig geografisk information. Sekreteraren har för det arbetet inhämtat upplysningar från Danmark, Norge, Finland och Frankrike.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har besökt Lantmäteriet, Försvarsmakten, Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning. Sekreteraren har besökt Havs- och vattenmyndigheten. Den särskilde utredaren har även träffat generaldirektören och andra tjänstemän vid Kustbevakningen och sekreteraren har haft vissa kontakter med tjänstemän vid Kustbevakningen. Sekreteraren

har haft kontakt med tjänstemän vid Länsstyrelsen i Värmlands län där kontaktlänsrådet i frågor om krishantering, samhällssäkerhet och beredskap är placerad. Sekreteraren har därutöver haft kontakt med chefsjuristen vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt med biträdande chefsjuristen vid Rikspolisstyrelsen. Utredningen har därigenom samrått med ovannämnda myndigheter. Utredningen har haft samråd med Säkerhetspolisen genom att myndigheten har haft möjlighet att kommentera utredningens arbete. Utredningen har även samrått med Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:94). Sekreteraren har även haft några underhandskontakter med sekretariatet för ovan nämnd utredning. Sekreteraren har varit i kontakt med Rymdstyrelsen. Utredningen har även informerat Svenska Kryssarklubben, Jägarförbundet, Svenska Orienteringsförbundet och Svenska Båtunionen om sitt arbete. Organisationerna har beretts tillfälle att lämna synpunkter på de frågor som utredningen behandlar.

2.2 Avgränsningar och inledande utgångspunkter till uppdraget

Mot bakgrund av vad som anges i direktiven har utredningen avgränsat sina frågor när det gäller framställning av geografisk information till sjömätning och fotografering eller liknande registrering från luftfartyg.

Som direktiven anger och som utredningens arbete har bekräftat har den tekniska utvecklingen medfört att det i dag föreligger helt andra förutsättningar att skydda hemlig geografisk information genom ett tillståndsförfarande än vad som var möjligt för tjugo år sedan. Av uppgifter från Lantmäteriet framgår exempelvis att det redan år 2014 kommer att finnas kommersiella satelliter med en upplösning på 0,25 meter. De fortsatta framstegen inom tekniken kan komma att medföra att uppgifter från fjärranalyssatelliter kommer att vara så detaljerade att det kan ifrågasättas om det längre fyller en funktion att dölja uppgifter i kartmaterial etc. Ännu är situationen inte sådan.

Utredningens utgångspunkt har mot bakgrund av teknikutvecklingen varit att föreslå en lagstiftning som är så teknikneutral som möjligt och som enkelt kan anpassas efter utvecklingen för att på så sätt undvika att den blir föråldrad inom kort.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet består av fem delar.

I *del I* återfinns författningsförslag.

I *del II* finns inledning och bakgrund. Först redovisas utredningens uppdrag och arbete. Därpå beskrivs gällande rätt, tidigare överväganden och anknytande utredningar, produktion, användning och förmedling av geografisk information, utländsk rätt samt förfarandet hos tillståndsmyndigheterna.

I *del III* återfinns utredningens överväganden. Kapitlen behandlar en ny författningsreglering och frågan om skyddsintresset och kopplingen till försvarssekretessen. Vidare återfinns överväganden och förslag rörande sjömätning, fotografering eller liknande registrering från luftfartyg, tillstånd för spridning av geografisk information och frågan om tillstånd för inrättande av databas för lagring av geografisk information. Slutligen behandlas frågor om straffansvar och förverkande, övervakning, förslagets effekter för grundläggande fri- och rättigheter, överklagande samt ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

I *del IV* presenteras konsekvenserna av utredningens förslag.

I *del V* finns författningskommentar och bilagor.

3 Gällande rätt

I detta kapitel ges en kort inledande beskrivning av den tidigare regleringen på området rörande kart- och flygbildssekretess. Därefter ges en beskrivning av de befintliga bestämmelserna i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (LiL) och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF). I kapitlet ges även en översiktlig redogörelse av lagen (2010: 1767) om geografisk miljöinformation (LGM) med tillhörande förordning (2010:1770, FGM). Utredningen redogör dessutom kortfattat för relevanta lagrum i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt ger en beskrivning av yttrandefriheten i internationella överenskommelser som Sverige är part i. Vidare återfinns en beskrivning av relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) och säkerhetsskyddslagstiftning. Slutligen återfinns ett avsnitt om normgivningsmakten enligt regeringsformen.

3.1 Tidigare reglering av kart- och flygbildssekretess

Äldre bestämmelser om sekretess för landskapsinformation återfanns i de numera upphävda lagarna om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor (1975:370) och om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder (1975:371) samt i kartsekretessförordningen (1975:372). Lagarnas tillkomst berodde i huvudsak på att det hade införts nya regler i regeringsformen om normgivningskompetensens fördelning. Det kom att innebära att innehållet i den då gällande lagstiftningen från 1940-talet kom att föras över från andra författningar till lag (se prop. 1975:91 s. 5).

När det gäller kartspridningslagen var den tillämplig på karta över svenskt område i större skala än 1:500 000 som hade framställts av annan än Statens lantmäteriverk eller Sjöfartsverket och

som återgav förhållanden tillkomna efter år 1900. Sådana kartor fick inte saluföras eller spridas på annat sätt om inte kartan hade blivit godkänd vid granskning av ovannämnda verk i fråga om detaljer som kunde vara av betydelse för rikets säkerhet. En karta som inte hade godkänts för spridning fick inte föras ut ur landet utan tillstånd av ovannämnda myndigheter.

Bildspridningslagen gällde för flygbild över svenskt område samt fotografisk bild av Försvarmaktens stridskrafter eller befästningsanläggning, kraftverksanläggning, fabrik, varv, förråd eller annan liknande anläggning som tillhörde försvarsväsendet. Sådana bilder fick inte säljas eller spridas på annat sätt om inte bilden hade blivit godkänd vid granskning av Överbefälhavaren i fråga om detaljer som kunde vara av betydelse för rikets försvar. Bestämmelserna om spridning gällde inte för sådana flygbilder som hade framställts av Statens lantmäteriverk eller av Sjöfartsverket.

Bestämmelserna i kartsekretessförordningen innehöll bestämmelser som riktade sig till Statens lantmäteriverk, Sjöfartsverket och Överbefälhavaren. Statens lantmäteriverk och Sjöfartsverket hade till uppgift att se till att upprättade handlingar inom verken som innefattade kart- eller flygbildmateriel inte innehöll uppgift, vars offentliggörande kunde vara till men för rikets säkerhet. I förordningen fanns en uppräkningslista av anläggningar som inte fick finnas med på karta eller flygbild. Vidare angavs vilka anläggningar som inte fick betecknas med symbol eller påskrift på sådant sätt att anläggningarnas funktion inom eller betydelse för totalförsvaret röjdes.

Det fanns även särskilda bestämmelser i luftfartslagen (1957:297) och i den numera upphävda lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.¹ som gällde flygfotografering, sjömätning och lodning.

3.2 Lagen (1993:1742) och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation

I LiL finns bestämmelser om krav på tillstånd för sjömätning, för fotografering och liknande registreringar från luftfartyg, för att upprätta databaser för landskapsinformation samt för spridning av

¹ Lagen upphävdes den 1 juli 2010 då skyddslagen (2010:305) trädde i kraft.

flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, av kartor samt av andra sammanställningar av landskapsinformation (se 1 § LiL). Lagen och förordningen har i huvudsak haft samma innehåll sedan de trädde i kraft den 1 oktober 1994. Till grund för LiL och LiF låg ett betänkande (SOU 1990:71) som lades fram av en särskild utredare. En ändring i 4 § lagen gjordes den 1 januari 2008 på så sätt att kravet på tillstånd enligt bestämmelsen inskränktes till att avse tid när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Enligt paragrafens ursprungliga lydelse krävdes tillstånd för flygfotografering inom restriktionsområdena i fredstid (se prop. 2006/07:116 s. 29 f.). Vissa redaktionella förändringar har även skett i 4 och 13 §§ LiL (prop. 2008/09:165 s. 62 och 2009/10:95 s. 107). Vissa redaktionella och språkliga ändringar har även gjorts i förordningen. 3 § LiF ändrades dock i sak genom att Kustbevakningen lades till. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 1998.

Definition av begreppet landskapsinformation

I 2 § LiL anges att med landskapsinformation avses lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på eller under sjö- och havsbotten. Det rör sig om lägesbestämd data om landskapets naturgivna innehåll och egenskaper samt konstgjorda företeelser. Att informationen är lägesbestämd innebär att den ska vara koordinatsrelaterad, exempelvis i rikets nät eller lägesrelaterad på annat sätt. I begreppet landskapsinformation inbegrips således all slags information om landskapets naturgivna innehåll och egenskaper såsom berg, jord, vegetation, vatten, terräng- och botten-topografi men även konstgjorda företeelser. Vidare ingår all slags tilläggsinformation såsom exempelvis ortnamn och gränser (se prop. 1993/94:32 s. 31).

Närmare om begreppet totalförsvar

Skyddsintresset vid tillståndsprövningen är Sveriges totalförsvar.

I lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap definieras totalförsvar som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det omfattar militär och civil verksamhet som måste upprätthållas för att samhället ska överleva. Totalförsvar

avser en verksamhet och inte en organisation. Det rör sig om verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten och andra organ. Det civila försvaret omfattar all den civila verksamhet som utgör totalförsvaret, med andra ord de beredskapsförberedelser som statliga och civila myndigheter, kommuner, landsting samt enskilda, företag etc. vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs för att under krigsförhållanden stödja Försvarsmakten, skydda och rädda liv och egendom, trygga livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner (se 1 § i lagen om totalförsvaret och höjd beredskap och prop. 1996/97:4 s. 55 och s. 297). Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas (se 1 §).

Begreppet totalförsvaret finns även angivet i annan lagstiftning som exempelvis TF, brottsbalken och OSL.

Närmare anvisningar för skadeprovningen när det gäller om inrättande av databas eller spridning av landskapsinformation ska anses medföra skada för Sveriges totalförsvaret ges i 5 § och i 10 § LiF. I bestämmelserna anges att om landskapsinformationen innehåller sådana uppgifter som är av betydelse för Sveriges totalförsvaret, såsom information om var det militära eller civila försvarets anläggningar är belägna eller närmare detaljer om dessa anläggningars funktion samt information i övrigt som kan ligga till grund för planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige, får tillstånd endast lämnas om databasens innehåll respektive spridningen inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvaret. En djupare analys av begreppet totalförsvaret återfinns i kapitel 9 där utredningens överväganden som rör lagens skyddsintresse återfinns.

Sjömätning

I 3 § LiL finns regler om sjömätning. Bestämmelsen överfördes från lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och anger att sjömätning inte får utföras inom Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler, utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd ska meddelas endast om det finns särskilda skäl för det. Undantaget är sjömätning inom allmän hamn som företas av den som svarar för hamnen. Vilka hamnar som är allmänna och vem som svarar för en allmän hamn framgår av Sjöfartsverkets kunngörelse med tillkännagivande av beslut om allmänna farleder och

allmänna hamnar (SJÖFS 1988:5 och SJÖFS 1992:9). Skälet till undantaget var att mätningar kan behövas för att kunna utföra exempelvis muddrings- och underhållsarbeten (se prop. 1993/94:32 s. 18). En förändring från den tidigare lagstiftningen är att det med den nya ordningen inte längre är förbjudet med lodning, dvs. sådan sjömätning som utförs med hjälp av ekolod. Detta under förutsättning att registreringarna inte positionsbestämts eller registrerats på ett bestående sätt.

Med sjömätning avses i lagen det motsatta förhållandet jämfört med lodning, dvs. att registreringarna är positionsbestämda och registreras på ett bestående sätt. Även bottenförhållandena kan registreras och bestämmas positionsmässigt. För att det ska betraktas som sjömätning måste registreringen avse ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde och kunna tjäna till vägledning vid navigering. Resultatet från sjömätning ger en detaljerad kännedom om botten-topografin som enligt regeringen har stor strategisk betydelse (se prop. 1993/94:32 s. 18). I förarbetena till LiL fördes ett resonemang om vilken omfattning tillståndsförfarandet skulle ha. Till skillnad från vad utredaren hade föreslagit om att förbudsområdet i fredstid kunde inskränkas till svenskt inre vatten och militära skyddsområden med en möjlighet att utsträcka förbudsområdet vid bl.a. krig (se SOU 1990:71) ansåg regeringen att ett generellt förbud borde gälla inom Sveriges sjöterritorium med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler.

Med Sveriges sjöterritorium avses territorialhavet och svenskt inre vatten, vilket motsvarar den definition som finns i 1 § lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Skälet till regeringens ställningstagande var att utredarens förslag skulle innebära att främmande makt helt lagligt skulle kunna kartlägga bottenförhållandena vad avser djup- och positionsbestämning alldeles intill svenskt landområde, vilket inte ansågs som lämpligt. Vidare anförde regeringen som skäl att den detaljerade kännedomen om botten-topografin var av stor strategisk militär betydelse.

Enligt 2 § LiF får Försvarmakten, Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) utföra sjömätning. Frågor om tillstånd till sjömätning i övrigt prövas av Försvarmakten. Sjöfartsverket ska lämna de upplysningar till Försvarmakten som behövs för att en bedömning ska kunna göras om ett tillstånd till sjömätning kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

För att sjömätningstillstånd ska meddelas krävs, som ovan nämnts, enligt 3 § LiL särskilda skäl. Detta eftersom det enligt regeringen

rörde sig om typiskt känslig information ur totalförsvarssynpunkt. Av 4 § LiF framgår att vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att lämna tillstånd till sjömätning ska hänsyn tas till om det föreligger ett starkt allmänt eller enskilt intresse av att åtgärden utförs. Ett särskilt skäl för tillståndsgivning som nämns i specialmotiveringen kan vara att det behövs komplettering av informationen hos de allmänna sjökorten med uppgifter som är nödvändiga för särskilda ändamål, exempelvis för byggande i eller under vatten eller för kompletterande sjömätningar för den grundgående fritidsbåtstrafiken. Ett tillstånd får inte medföra skada för Sveriges totalförsvar (prop. 1993/94:32 s. 32).

Fotografering

Enligt 4 § LiL får fotografering eller liknande registrering från luftfartyg inom eller av sådana restriktionsområden som bestämts av regeringen enligt 1 kap. 8 § första stycket första meningen luftfartslagen (2010:500) inte utföras utan tillstånd när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela tillstånd endast om det finns särskilda skäl för det. Vid den bedömningen ska enligt 4 § LiF hänsyn tas till om det föreligger ett starkt allmänt eller enskilt intresse av att åtgärden utförs. Sådana skäl kan till exempel föreligga vid överflygning av ett restriktionsområde för kontroll av kraftledning (prop. 1993/94:32 s. 33).

Bestämmelsen i 4 § har sitt ursprung i den äldre luftfartslagen (1957:297) men har inskränkts i och med sin nuvarande lydelse. Flygbilder hade en nyckelroll när det gäller att ta fram landskapsinformation och flygbilder är fortfarande högst centralt när det gäller rikstäckande produktion av landskapsinformation. Fram till 1950-talet hade Rikets allmänna kartverk i princip monopol på framställning av flygbilder för kartläggningsändamål. Från mitten av 1950-talet fanns det möjligheter för andra myndigheter och privata subjekt att söka tillstånd till flygfotografering men tillståndsgivningen var restriktiv. När det gällde enskilda vars syfte med flygfotograferingen varit något annat än för kartläggningsändamål var möjligheterna emellertid något större att få tillstånd beviljat (se prop. 1993/94:32 s. 12 f.).

Genom införandet av LiL inskränktes – som ovan nämnts – förbudet mot flygfotografering utan tillstånd till att avse enbart sådana restriktionsområden som bestämts av regeringen enligt dåvarande 1 kap. 3 § luftfartslagen. Vidare utvidgades förbudet till att avse även liknande registrering från luftfartyg än fotografering. Med det avses all form av avbildning eller mätning vare sig den sker digitalt, analogt, genom värmeregistrering, videoupptagning eller på annat sätt (se prop. 1993/94:32 s. 20 och s. 32).

I den ovan nämnda propositionen framgår att bakgrunden till inskränkningen av tillståndskravet var att regeringen – i motsats till vad utredaren funnit – ansåg det vara svårt att kontrollera efterlevnaden av ett generellt fotograferingsförbud eller annan registrering från luftfartyg mot bakgrund av att exempelvis turister i samband med ballongflygning eller rundflygning i privatplan har möjlighet att fotografera på ett enkelt sätt. Regeringen ansåg vidare att det kunde vara mycket tveksamt om en så generell inskränkning i informationsfriheten var motiverad ur försvarssynpunkt och påtalade att det var angeläget att undvika en reglering som inskränkte rätten att flygfotografera i större utsträckning än vad som var nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet. Fullgod kontroll ur försvarssynpunkt kunde i stället uppnås genom att kontrollera vad som fick spridas. Regeringen ansåg det lämpligt att de områden som redan var föremål för restriktioner i olika avseenden med hänsyn till försvarssekretessen även omfattades av ett generellt förbud mot flygfotografering med möjlighet att få tillstånd i vissa fall. Dessutom ansåg regeringen det finnas behov av att under höjd beredskap föreskriva krav på tillståndsplikt i en större omfattning. Som exempel nämnde regeringen att större konstruktionsarbeten skulle kunna aktualiseras, som var angelägna att skydda mot flygfotografering. Under sådana förhållanden kan regeringen föreskriva om tillståndskrav antingen för hela Sverige eller också endast i en del eller delar av landet (prop. 1993/94:32 s. 18–19 och 33).

Av 4 § andra stycket LiL framgår att om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder 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 om tillstånd ska gälla för fotografering eller liknande registrering från luftfartyg även inom eller av andra områden än restriktionsområden. Regeringen ges därmed möjlighet att under krig och andra säkerhetspolitiska kriser utsträcka till-

ståndskravet till andra områden, antingen så att hela Sverige omfattas eller delar av landet (prop. 1993/94:32 s. 33).

Bestämmelsen i 4 § LiL ändrades 2008 på så sätt att tillståndskravet inskränktes ytterligare till att endast avse restriktionsområden under höjd beredskap eller annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. I förarbetena till ändringen anförde regeringen sammanfattningsvis att den tekniska utvecklingen inneburit möjligheter att inhämta detaljerad information från satelliter. Dessutom hade vissa länder tillgång till egna satelliter medan andra kunde köpa satellitbilder kommersiellt. En ytterligare faktor som hade ökat tillgången på information var samarbetet inom ramen för fördraget om observationsflygningar, Helsingfors den 24 mars 1992², som gav parterna i fördraget rätt att genomföra observationsflygningar över varandras territorium. Regeringen ansåg mot denna bakgrund, samt då det säkerhetspolitiska läget bedömdes som mycket gott, att tillståndskravet kunde inskränkas i enlighet med bestämmelsens nuvarande lydelse (se prop. 2006/07:116 s. 30).

I 4 § tredje stycket LiL åläggs befälhavare på luftfartyg en skyldighet att se till att fotografering eller annan liknande registrering inte utförs i strid med bestämmelserna i första och andra stycket. Bestämmelsen innebar ingen förändring i förhållande till vad som tidigare hade gällt med undantag av att förbudet mot att medföra kamera ombord avskaffades.

Försvarsmakten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, SGU, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna får med stöd av 3 § LiF utföra det som avses i 4 § LiL.

Försvarsmakten är enligt andra stycket tillståndsmyndighet när det gäller frågor om tillstånd för fotografering eller liknande registrering.

Databaser

Av 5 § LiL framgår att en databas med landskapsinformation över svenskt territorium inte får inrättas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om databasen ska föras med hjälp av automatisk databehandling. Tillstånd ska ges om

² SÖ 2002:61, se även prop. 2001/02:157, bet. 2001/02: UU15,rskr. 2001/02:290. Fördraget trädde i kraft den 1 januari 2002 och för Sverige den 27 augusti 2002.

databasens innehåll inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar. Bestämmelsen riktar sig till både myndigheter och enskilda och enligt förarbetena ska utgångspunkten vid tillståndsgivningen vara att tillstånd ska ges i alla fall där databasens innehåll inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar (se prop. 1993/94:32 s. 33). Bestämmelserna i 5 § LiL saknade motsvarighet i den äldre lagstiftningen. I betänkandet *Sekretess för landskapsinformation* (SOU 1990:71 s. 132 f.) konstaterade utredningen att det på det statligt reglerade området fanns säkerhetsskyddslagstiftning som reglerade inrättande av register för att skydda hemliga uppgifter där samråd skulle ske med Överbefälhavaren inför ett inrättande. När det däremot gällde annan verksamhet – kommunal eller enskildas – fann utredaren att det kunde finnas en okunskap om uppgifter var av hemlig natur eller inte. Ett sätt att lösa frågan var att införa ett system efter mönster av säkerhetsskyddsförordningen som avsåg databaser som inte omfattades av förordningen. Utredningen föreslog således att uppgifter ur en digital databas inte fick lämnas ut om det fanns anledning att tro att uppgifterna skulle komma att användas så att det skadade landets försvar eller på annat sätt vållade fara för rikets säkerhet. Samråd skulle ske med en myndighet som skulle bedöma om basen innehöll känsliga uppgifter. Utredningen såg två vinster med en sådan ordning; dels skulle den myndighet som hade att bedöma uppgifternas känslighet få kännedom om var det fanns känsliga uppgifter samlade, dels skulle man sprida kunskap till dem som hanterade de känsliga uppgifterna och på det sättet höja säkerhetsmedvetandet. Förutom statliga myndigheter och riksdagens myndigheter skulle bestämmelsen inte omfatta enskildas innehav av geografisk information som uteslutande var avsedda för personligt bruk. Regeringen å sin sida ansåg bl.a. att förslaget var mindre lämpligt då det i efterhand kunde vara svårt att utreda om samråd hade ägt rum eller ej. Regeringen betonade vidare att det var nödvändigt ur försvarssynpunkt att låta den typen av geografisk information (databaser med geografisk information som förs med hjälp av automatisk behandling) omfattas av ett tillståndsförfarande (prop. 1993/94:32 s. 20).

Det kan konstateras att säkerhetsskyddslagstiftningen inom den statliga och kommunala förvaltningen har ändrats sedan LiL trädde i kraft. Bland annat gäller säkerhetsskyddslagen (1996:627) numera även kommuner, landsting och bolag över vilka staten, kommuner eller landsting har bestämmande inflytande. Även enskilda kan omfattas av lagen.

Av 5 § andra stycket LiL framgår att tillstånd inte krävs för en sådan databas som nämns i första stycket, om den framställs enbart med hjälp av material som får spridas enligt 6 § eller 7 § LiL eller som annars får spridas utan hinder av bestämmelserna i lagen. Hänvisningen till 7 § innebär ett undantag från tillståndskrav för satellitinformation. 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 (se prop. 1993/94:32 s. 34 f.).

I 5 § tredje stycket möjliggörs för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att medge undantag från kravet på tillstånd. Det kan avse ett generellt undantag för en myndighet eller något område av Sverige eller för en viss typ av landskapsinformation. Grunden för bedömningen ska enligt propositionen vara att innehållet i den digitala databasen inte kan antas skada Sveriges totalförsvar.

Av 5 § LiF framgår att Försvarsmakten, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, SGU och SMHI får inrätta databaser med landskapsinformation enligt LiL. Av samma bestämmelse framgår att det är Lantmäteriet som prövar frågor om tillstånd i övrigt till inrättande av sådana databaser.

I 5 § tredje stycket LiF står särskilt angivet att om databasen kommer att innehålla sådana uppgifter som är av betydelse för Sveriges totalförsvar, såsom information om var det militära eller civila försvarets anläggningar är belägna och närmare detaljer om dessa anläggningars funktion samt information i övrigt som kan ligga till grund för planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige, får tillstånd lämnas endast om databasens innehåll inte kan antas medföra skada för totalförsvaret, då innehållet ska användas endast för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder.

Av 6 § LiF framgår att Lantmäteriet får bevilja kommuner, myndigheter, företag eller andra enskilda undantag från tillståndskravet för att inrätta databaser med landskapsinformation, men endast om det inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar. Undantag från kravet på tillstånd kan avse landskapsinformation av ett visst slag eller beträffande ett visst geografiskt område. Regeringen ansåg inte det vara lämpligt att låta kommunerna undantas generellt från kravet på tillstånd utan betonade att det var viktigt att en så liten krets som möjligt fick del av den särskilda kunskap som behövdes för att bedöma konsekvenserna ur

försvarssynpunkt när det gällde framställning som lagring och spridning av geografisk information. En sådan ordning skapade även förutsättningar för en enhetlig bedömning. Undantag kunde således beviljas inom ramen för en enskild prövning (se prop. 1993/94:32 s. 21 och s. 34).

Enligt 7 § LiF ska Försvarsmakten samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) lämna de upplysningar som Lantmäteriet behöver för att kunna bedöma om en databas kommer att innehålla sådana uppgifter som kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar eller om undantag kan beviljas från kravet på tillstånd enligt 6 § LiF. Om ansökan om tillstånd gäller en databas som ska innehålla landskapsinformation om Sveriges sjöterritorium, ska även Sjöfartsverket lämna sådana upplysningar till Lantmäteriet.

Av 8 § LiF framgår att ett beslut om tillstånd till framställning eller lagring av landskapsinformation enligt 3, 4 eller 5 § LiL får innehålla förbehåll om att landskapsinformationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder. Det finns även möjlighet att med stöd av samma bestämmelse ställa upp förbehåll när undantag från kravet på tillstånd beviljas enligt 6 § LiF. Med *databaser för automatisk databehandling* avses enligt förarbetena sådan digital lagring och sammanställning av geografisk information som uppfyller krav på tillgänglighet, ordnad datastruktur, säkerhet m.m. Karaktäristiskt för en databas med geografisk information är att datatekniken gör det möjligt att lagra och analysera stora datamängder av såväl två- som tredimensionell karaktär inklusive ett stort antal objekt som exempelvis broar, vägar eller vegetationstyp. Av motiven framgår att sådan information ansågs vara särskilt känslig från försvarssynpunkt då digitala databaser öppnar upp för möjligheten att snabbt ta fram information om lämpliga luftlandsättningsområden eller om vägar för trupptransport (se prop. 1993/94:32 s. 20).

Regeringen ville dock undvika en alltför långtgående tillståndsplikt. Omvandling av analogt lagrad information till digitalt lagrad omfattas således inte av lagens tillståndsplikt förutsatt att den analogt lagrade informationen får spridas. Vidare undantas sådan geografisk information som framställts med hjälp av satellit. Regeringen ansåg inte att ett krav på tillstånd skulle vara förenligt med Sveriges ståndpunkt att data från fjärranalyser ska vara tillgängliga för alla länder. Ett tillståndskrav för satellitbaserad information skulle inte heller anses stå i överensstämmelse med Förenta nationernas antagna fjärranalysresolution den 3 december 1986 i vilken

den s.k. "Open-Skies"-principen nämns. Dessutom undantas från kravet på tillstånd sådan information som antingen omfattas av spridningstillstånd eller uteslutande innehåller material som får spridas utan tillstånd.

Tillstånd för att få inrätta en databas ska alltid ges om inte informationen kan medföra skada för Sveriges totalförsvar. Skadeprövningen ska sammanfalla med den som ska göras i samband med att någon begär att få ut en allmän handling som sekretessbelagts med stöd av bestämmelserna om försvarssekretess (som numera finns i 15 kap. 2 § OSL).

Spridning

I 6 § LiL begränsas den grundlagsskyddade rätten till information genom att krav på tillstånd föreligger för spridning av vissa typer av geografisk information. Bestämmelsen anger att flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation över svenskt territorium inte får spridas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd ska ges om spridning kan ske utan att det kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar. I 6 § andra stycket anges vidare att tillstånd inte krävs för kartor och flygbilder som framställts före år 1900 eftersom sådana kartor endast i begränsad omfattning innehåller uppgifter av betydelse för Sveriges totalförsvar (se prop. 1993/94:32 s. 25).

Bakgrunden till bestämmelsen om krav på tillstånd för spridning av geografisk information var behovet av en sekretessgranskning före spridning till en vidare krets. Eftersom bestämmelsen innebär en inskränkning i den grundlagsskyddade rätten till information får det endast ske utifrån det behov som föreligger för att tillgodose rikets säkerhet.

Av förarbetena framgår vidare att med spridning avses distribution av information till en vidare krets, antingen genom saluhållning, försändning eller annan spridning. Begreppet spridning innefattar all form av distribuering av information. När det gäller digital information innefattas även spridning som sker genom direktöverföring 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. För det fall

spridningen inte sker till allmänheten krävs något mer än att den har gjorts tillgänglig endast för ett fåtal (prop. 1993/94:32 s. 26 och s. 35).

I propositionen framgår även att avsikten är att bestämmelsen ska täcka alla produkter som typiskt sett är bärare av landskapsinformation. Med kartor avses land- och sjökartor. Med rekvisitet *andra sammanställningar* avses annat än kartor, flygbilder och andra liknande registreringar från luften, bland annat sådan geografisk information som härrör från databaser som förs med automatisk databehandling samt annan geografisk information oavsett om den förts eller sammanställts med hjälp av automatisk databehandling eller ej. Dock omfattar inte tillståndskravet sådana sammanställningar som framställts med hjälp av material som omfattas av ett tidigare meddelat spridningstillstånd. Det finns även ett undantag för geografisk information som framställts enbart av satelliter.

Vidare omfattas andra sammanställningar av landskapsinformation, exempelvis sådana basprodukter som olika georegister utgör. Som exempel nämner regeringen geodetiska, geofysiska, geologiska, geokemiska eller hydrogeologiska register samt registreringar som fåtts vid termografering, radaravbildning och multispektral avbildning. En skillnad från tidigare reglering var att bestämmelsen inte anger att granskning ska ske av informationen eftersom det ansågs vara en självklarhet (prop. 1993/94:32 s. 34).

Däremot tycks inte avbildning i form av vanlig fotografering omfattas. I den tidigare regleringen, som föregick LiL, fanns det en särskild bestämmelse i 1 § lagen om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder som tog sikte på fotografiska bilder av Försvarsmaktens stridskrafter eller försvarsväsendets tillhörande befästningsanläggning och av kraftverksanläggning, fabrik, varv, förråd eller annan dylik anläggning. Sådana uppgifter i fotografiska bilder fick inte spridas eller saluföras på annat sätt utan att uppgifterna blivit godkända för det av Försvarsmakten i fråga om detaljer som kunde vara av betydelse för rikets försvar. Utredaren ansåg att reglerna i den nu upphävda lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar medgav möjlighet till att besluta om skyddsobjekt med fotograferingsförbud varför det saknades skäl att föreskriva i särskild ordning att fotografiska bilder av vissa anläggningar skulle granskas. Utredaren föreslog att bestämmelsen i den s.k. bildspridningslagen skulle upphävas och att det inte skulle införas en motsvarande bestämmelse i LiL. Regeringen delade utredarens uppfattning i denna del (se prop. 1993/94:32 s. 20).

Regeringen betonade att den tillståndsgivande myndigheten ska granska produkten för att hitta detaljer i innehållet som kan skada Sveriges totalförsvar. För det arbetet måste det enligt regeringen finnas föreskrifter och allmänna råd som anger vilka detaljer som särskilt ska beaktas. I propositionen angavs särskilt att regeringen hade för avsikt att i en förordning i anslutning till lagen ange den myndighet som skulle meddela närmare föreskrifter i detta avseende (prop. 1993/94:32 s. 34). Det bör i detta sammanhang upplysas om att det inte finns någon myndighet som har en sådan uppgift. Det underlag som tillståndsgivande myndigheter har till sin granskning kommer från de myndigheter som har upplysnings-skyldighet enligt 12 § LiF.

Frågan är vad som avses med begreppet *information i övrigt*. Det kan konstateras att det saknas en legaldefinition över begreppet militärgeografisk information. I 3 § kartsekretessförordningen fanns rekvisitet "annan uppgift, vars offentliggörande kan vara till men för rikets säkerhet". Med rekvisitet avsågs militärgeografiska förhållanden och utprickning av militärleder i skärgården samt undervattensanläggningar (se Ds Bo1983:1 s. 23 f och s. 39 och SOU 1990:71 s. 125). Det kan noteras att undermarksanläggningar inte fanns med i uppräknningen i förordningen (se 4–5 §§ kartsekretessförordningen). Eftersom nuvarande lagstiftning inte innehåller en motsvarande precisering av anläggningar och objekt får undermarksanläggningar anses omfattas av rekvisitet "militära eller civila försvarets anläggningar". Mot denna bakgrund får rekvisitet "information i övrigt" närmast avse naturgivna föremål som har betydelse rent militärstrategiskt, och inte konstgjorda objekt.

Av 6 § tredje stycket LiL framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från kravet på tillstånd. När det gäller tillämpningen av denna bestämmelse angavs i förarbetena att bestämmelsen kunde tillämpas på så sätt att vissa kartproducerande kommuner som har kompetens för försvarssekretessgranskning skulle kunna medges undantag från kravet på tillstånd. Ytterligare exempel som angavs är satellitbilder, kartor och andra sammanställningar av landskapsinformation som framställs och används av SMHI. Därutöver kan med stöd av bestämmelsen också medges undantag från kravet på tillstånd för spridning av flygfotografier över vissa områden av Sverige.

I 10 § LiF stadgas att om en sammanställning av landskapsinformation återger sådana förhållanden, som är av betydelse för Sveriges totalförsvar, som information om var det militära eller

civila försvarets anläggningar är belägna och närmare detaljer om dessa anläggningars funktion samt information i övrigt som kan ligga till grund för planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige, får tillstånd till spridning enligt 6 § LiL lämnas endast om spridningen kan ske utan att det kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

Bestämmelserna i 6 § första stycket första meningen LiL rörande krav på tillstånd för spridning av landskapsinformation gäller inte, enligt 7 § LiL, för bilder eller liknande registreringar av landskapsinformation som har framställts endast med hjälp av satelliter, under förutsättning att materialet inte har ställts samman med annan landskapsinformation över svenskt territorium. Grunden för undantaget är att Sverige internationellt sett hävdar att data från fjärranalysatelliter ska vara tillgängliga för alla länder. Enligt regeringen skulle ett krav på tillstånd för lagring av sådan information knappast vara förenligt med Sveriges ståndpunkt i denna fråga och inte heller stå i överensstämmelse med den av Förenta Nationerna den 3 december 1986 antagna fjärranalysresolutionen i vilken den s.k. "Open Skies"-principen kommer till uttryck. Med primärdata menas rådata som fångats upp av satellitens sensorer och vidarebefordrats till marken. En bearbetning av satellitinformationen så att den geometriskt precisionskorrigerats innebär inte att ny information tillförts, dvs. att informationen ställts samman med annan landskapsinformation. För att informationen ska anses tillståndspliktig måste den utöver att ha mottagits och precisionskorrigerats även ha ställts samman med annan landskapsinformation avseende svenskt territorium.

Enligt 11 § LiF kan de tillståndsgivande myndigheterna medge kommuner, myndigheter, företag eller andra enskilda undantag från kravet på tillstånd till spridning om det inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar. Försvarsmakten får även enligt bestämmelsen meddela föreskrifter som medger undantag från krav på tillstånd för spridning av flygbilder eller liknande registreringar från luftfartyg avseende ett visst geografiskt område.

I 9 § LiF anges myndigheter som får sprida geografisk information. Det är Försvarsmakten, Lantmäteriet och Sjöfartsverket som enligt bestämmelsen får sprida flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation enligt 6 § LiL.

I 9 § andra stycket förordningen behandlas frågor om tillstånd till spridning av sammanställningar av landskapsinformation. Det är

Försvarmakten som gör prövningen när det gäller flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, Sjöfartsverket när det gäller sjökartor samt andra sammanställningar av landskapsinformation som endast avser Sveriges sjöterritorium och Lantmäteriet när det gäller övriga sammanställningar av landskapsinformation.

MSB ska enligt 12 § LiF lämna de tillståndsgivande myndigheterna de upplysningar som behövs för att de ska kunna göra sina bedömningar. Sådana upplysningar ska även lämnas av Försvarmakten till Lantmäteriet och Sjöfartsverket.

Tillståndsbeslut avseende spridning av en sammanställning av landskapsinformation enligt 6 § LiL kan med stöd av 13 § LiF förernas med förbehåll om att sådan information som kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvär inte får återges i sammanställningen. Sådana förbehåll får ställas upp också när undantag från kravet på tillstånd beviljas enligt 11 § LiF.

I 8–12 §§ LiL återfinns straffbestämmelser och bestämmelser om förverkande. Den som uppsåtligt 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. Straffbestämmelser finns även för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet utför sjömätning i strid med vad som föreskrivs i 3 § eller som utan tillstånd inrättar en databas eller sprider flygbilder eller liknande registreringar från luftfartyg, kartor eller andra sammanställningar av landskapsinformation som inte får spridas. För dessa brott är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall döms inte till ansvar.

12 § LiL ger möjlighet att förverka föremål som tillkommit eller spritts utan tillstånd. Det finns även möjlighet att förverka föremål som används som hjälpmedel vid brott mot lagen. Förverkande ska ske endast om det inte är uppenbart oskäligt.

I 13 § LiL finns bestämmelser som rör överklagandefrågor.

3.3 Lagen (2010: 1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation

Genom lagen och förordningen om geografisk miljöinformation genomfördes det s.k. Inspiredirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen [Inspire]). Direktivet trädde i kraft 2007 och skulle vara genomfört

senast 2009. Det har sin grund i Europeiska kommissionens sjätte miljöhandlingsprogram och är tillämpligt inom de områden för gemenskapens miljöpolitik samt för politik och verksamhet som kan påverka miljön. I avsnitt 5.5.2 och avsnitt 5.5.3 redogörs närmare för Inspiredirektivet och olika svenska aktörers samverkan inom geodataområdet.

I 1 § LGM anges ramen för regleringen på så sätt att det stadgas att det i Sverige ska finnas en infrastruktur med ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk information som har elektronisk form och som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön (geografisk miljöinformation).

Vidare framgår av lagen att det svenska systemet för geografisk miljöinformation ska vara en del av motsvarande informationssystem som finns i Europeiska unionen (2 § LGM).

I 3 § LGM finns uppräknat vilken geografisk miljöinformation som lagen ska tillämpas på. Den motsvarar de teman som återfinns i Inspiredirektivets bilaga I–III. Enligt 5 § LGM ska myndigheter, kommuner och enskilda organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ha ett informationsansvar i den omfattning som följer av föreskrifter till lagen. Det innebär att de ska medverka i det sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation genom att hålla sådan information och informationshanteringstjänster tillgängliga för andra som medverkar i eller använder systemet.

FGM pekar i sin tur ut ett tjugotal myndigheter och ett enskilt organ (SOS Alarm AB) som informationsansvariga. Lantmäteriet är enligt 2 kap. 1 § FGM samordningsansvarig myndighet. De informationsansvariga myndigheterna ska tillhandahålla metadata och geografisk miljöinformation till varandra (datadelning) och allmänheten ska kunna söka, titta på och ladda ner geografisk miljöinformation via internet (sökjänster, viseringstjänster och nedladdningstjänster, se 4 kap. FGM).

I 5 kap. FGM finns bestämmelser som rör samarbete mellan de informationsansvariga aktörerna samt med andra organ som Europeiska unionens institutioner.

Av 7 § LGM framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i det enskilda fallet besluta att någon som inte är informationsansvarig enligt föreskrifter i anslutning till LGM får medverka i det sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation. Enligt 6 kap. 2 § FGM är det Lantmäteriet som prövar frågor om frivillig medverkan.

I 8 § LGM och i 4 kap. 11–15 §§ FGM finns bestämmelser som rör avgifter i samband med tillhandahållandet av geografisk miljöinformation och informationshanteringstjänster.

I 10–14 §§ LGM finns bestämmelser som rör begränsningar av de informationsansvarigas skyldigheter. I 10 § erinras exempelvis om att för myndigheter, kommuner och vissa enskilda organ som omfattas av OSL finns bestämmelser om begränsning av skyldigheter i den lagen. För övriga enskilda organ som är informationsansvariga, i dagsläget endast SOS Alarm AB, finns de möjligheter till begränsning av skyldigheter som direktivet medger i 11–13 §§. LGM innehåller även bestämmelser som rör immateriella frågor för samtliga informationsansvariga (11 § första stycket och 14 §).

3.4 Yttrande- och informationsfrihet

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 § regeringsformen, RF).

Var och en är enligt 2 kap. 1 § RF gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, vilket innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Bestämmelserna tillförsäkrar också bl.a. informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden.

De uppräknade fri- och rättigheterna får under vissa förutsättningar begränsas. En sådan begränsning får ske genom lag under förutsättning att det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så lång att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Det nu anförda framgår av 2 kap. 20–22 §§ RF. Lagen om skydd för landskapsinformation är en begränsning av informations- och yttrandefriheten.

I 2 kap. 23 § RF framgår att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt

beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Vid sidan av reglerna i RF finns det bestämmelser om yttrandefrihet i internationella överenskommelser som Sverige är part i. Den europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, jämte tilläggsprotokoll (*Europakonventionen*) gäller som svensk lag. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Detta följer av 2 kap. 19 § RF.

Regleringen om skydd för geografisk information berörs främst av artikel 10.1 i Europakonventionen där rätten till yttrandefrihet återfinns.

Var och en rätt har till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

Inskränkningar i yttrandefriheten måste uppfylla kraven i artikel 10.2.

Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, få de underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Bestämmelsen medger alltså att yttrandefriheten inskränks under vissa förutsättningar. Innebörden av bestämmelserna har precisrats genom Europadomstolens praxis och flera avgöranden rör artikel 10. Domstolen har framhållit att yttrandefriheten är en av demokratins grundpelare, vilket framgår av bl.a. målet *Handyside mot Förenade Konungariket*, 7.12.1976, skriftserie A, nr 24³. Det följer vidare av domstolens praxis att inskränkningar som rör

³ Jfr Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagen, 2007 s. 366.

yttrandefriheten får göras men de måste vara grundade på övertygande skäl och får inte göras för vittgående, för att kunna accepteras som konventionsenliga. Mottagande och spridande av information och idéer ska i princip vara fritt. Möjlighet finns att göra inskränkningar för att skydda vitala samhälleliga intressen, exempelvis statens säkerhet under förutsättning att åtgärden är nödvändig. Det sistnämnda är uttryck för en proportionalitetsprincip, dvs. åtgärden ska stå i proportion till det skydd för motstående intresse som man önskar uppnå. Europadomstolen har prövat om ett förbud mot publicering av utdrag ur en bok som skrivits av en tidigare anställd i den brittiska underrättelsetjänsten, och vars innehåll ansetts kunna skada den nationella säkerheten, varit godtagbart. Domstolen ansåg att inskränkningen i yttrandefriheten var godtagbar fram till den tidpunkt då boken ändå fanns tillgänglig till följd av att den publicerats i ett annat land. Domstolen menade att det inte var en i ett demokratiskt samhälle nödvändig inskränkning i yttrandefriheten att upprätthålla förbudet mot publicering, eftersom den eventuella skada som avslöjandena i boken kunnat åstadkomma redan uppkommit genom publiceringen utomlands. Ett förbud mot publicering av hemlig information kan således framstå som meningslös om informationen redan spridits till en stor krets och är tillgänglig för många människor. Sekretessen kan i dessa fall anses ha gått förlorad⁴.

Europakonventionen är också en del av EU-rätten som också innehåller bestämmelser om yttrandefrihet genom *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna* (EUT C 83, 30.3.2010, s. 389–403). I artikel 11.1 framgår att var och en har rätt till yttrandefrihet. Den rätten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser. I artikel 42 föreskrivs att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium.

Av artikel 52.1 i stadgan följer att dessa rättigheter kan begränsas och inskränkningarna måste vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och skyldigheter som

⁴ Se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagen, 2007 s. 378 f. och målen Sunday Times mot Förenade Konungariket, samt The Observer och The Guardian mot Förenade Konungariket, 26.11.1991, skriftserie A nr 216 och 217, jfr också målet Vereniging Weekblad Bluf! mot Nederländerna, 9.2.1995, 306-A.

erkänns i stadgan. Begränsningar får göras med beaktande av proportionalitetsprincipen men endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Stadgan är rättsligt bindande och utgör därmed en del av unionens primärrätt vilket innebär att såväl unionens som medlemsstaternas domstolar kan tolka och tillämpa den. I prop. 2007/08:168 Lissabonfördraget finns en närmare redogörelse för dessa frågor.

3.4.1 Regler om tryck- och yttrandefrihet

TF reglerar användning av tryckta skrifter som är en del av utövandet av yttrandefriheten. Yttranden i andra medier såsom ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar skyddas särskilt i YGL. TF och YGL bygger på samma grundläggande principer om förbud mot censur och hindrande åtgärder, etableringsfrihet, ensamansvar med meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning. Enligt TF och YGL gäller en exklusivitetsprincip vilket sammanfattningsvis innebär att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras i annan ordning eller i annat fall än som särskilt anges i de båda lagarna.

I den mån yttrandefriheten inte omfattas av TF eller YGL gäller skyddet enligt RF och Europakonventionen samt EU:s rättighetsstadga. Det bör observeras att begränsningar i de i 2 kap. 20 § RF angivna rättigheterna måste göras i lag (2 kap. 22 § RF).

Nedan redogör utredningen närmare för etableringsfriheten och förbud mot censur och hindrande åtgärder som är de två principer som berörs av uppdraget.

Etableringsfriheten och rättsliga möjligheter att begränsa spridning av viss geografisk information

I 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF regleras den s.k. etableringsfriheten som innebär att varje svensk medborgare har rätt att framställa och sprida tryckta skrifter. Motsvarande bestämmelser som gäller tekniska upptagningar finns i 3 kap. 8 § YGL där det anges att varje svensk medborgare och juridisk person har rätt att framställa och sprida

tekniska upptagningar. Det får inte krävas tillstånd för att driva verksamheten. Rätten att sända program genom tråd är dock underkastad vissa begränsningar (3 kap. 1 § andra stycket YGL).

I både TF och YGL finns undantagsregler som innebär att etableringsfriheten kan begränsas. Reglerna återfinns i 6 kap. 2 § TF och i 3 kap. 12 § tredje stycket YGL. Dessa undantagsregler tar sikte på att begränsa spridningen av känslig geografisk information och ger en sådan möjlighet när det gäller rätten att sprida kartor över Sverige eller del av landet som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar, eller av därmed jämförlig ritning eller bild. Inskränkningen måste göras i lag och sådana bestämmelser återfinns i LiL och i skyddslagen (2010:305). I YGL anges att inskränkning får ske med syfte att förebygga spridning genom teknisk upptagning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar. I 3 kap. 7 § YGL finns motsvarande bestämmelse om spridning genom radioprogram.

I TF finns även bestämmelser som rör frågan om vilken myndighet som ska pröva begäran av att få del av allmän handling. Med stöd av 2 kap. 14 § TF kan det nämligen föreskrivas i lag att annan myndighet än förvaringsmyndigheten ska pröva en begäran att få ta del av en allmän handling. När det gäller handling som är av synnerligen betydelse för rikets säkerhet kan genom förordning föreskrivas att endast vissa myndigheter får pröva frågan om utlämnande. I OSL finns särskilda bestämmelser som träffar situationer när begäran avser kart- eller flygbildsmaterial av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur myndighetens geodetiska arkiv, se avsnitt 3.5.

Förbud mot censur och hindrande åtgärder

I 1 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket TF samt enligt 1 kap. 3 § första stycket första meningen YGL uppställs ett förbud mot censur som innebär att framställning och spridning av tryckta skrifter samt motsvarande åtgärder avseende de medier som avses i YGL inte får villkoras av förhandsgranskning från det allmänna sida. Ingreppande mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. Censurförbudet i TF är absolut medan det enligt YGL är försett med vissa undantag (SOU 2006:96 s. 48 f.). Förbudet mot hindrande åtgärder innebär att det allmänna inte får,

på grund av innehållet i skrift eller annat medium som avses i YGL, hindra framställning eller spridning av skriften eller motsvarande åtgärder beträffande medier som avses i YGL på annat sätt än vad som är medgivet i TF och YGL, t.ex. genom beslag eller konfiskering av brottslig framställning (1 kap. 2 § andra stycket TF och 1 kap. 3 § första stycket andra meningen YGL).

Något om förutsättningarna för att TF och YGL ska vara tillämpliga

För att TF och YGL ska ha tillämplighet krävs att vissa formella, materiella och territoriella krav är uppfyllda. Med formella krav avses spridningen och kommunikationstekniken, med bortseende från innehållet. TF är tillämplig för skrifter som framställs i tryckpress och skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den försetts med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad och i anslutning där till tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta (1 kap. 5 § TF). Vidare krävs det enligt 1 kap. 6 § TF för att en tryckt skrift ska anses utgiven att den är utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Vissa bestämmelser i TF gäller även för skrifter som ännu inte är utgivna. YGL omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Med det senare begreppet avses sådana som innehåller text, bild eller ljud som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (1 kap. 1 § fjärde stycket YGL). Som exempel är DVD- och CD-skivor och datordisketter (se SOU 2006:96 s. 56).

De materiella kraven har betydelse för grundlagarnas exklusiva tillämplighet som straff- och processlag och tar sikte på om innehållet i yttrandet kan anses utgöra ett missbruk av tryck- och yttrandefriheten. De territoriella kraven har med anknytningen till Sverige att göra och innebär sammanfattningsvis att det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta och därmed jämställda skrifter och tekniska upptagningar som både framställs och sprids i Sverige.

3.5 Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Enligt 2 kap. 1 § TF har alla medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF tillkommer den rätten även utlänningar om inte annat sägs i TF eller annan lag. En begränsning i att ta del av allmänna handlingar får ske endast om det är påkallat med hänsyn till någon av de sekretessgrunder som anges i 2 kap. 2 § TF, där det även framgår att begränsningen ska anges noga i bestämmelse i särskild lag eller annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som åsyftas är OSL.

OSL innehåller bestämmelser om hanteringen av allmänna handlingar hos myndigheterna, särskilt förbud att lämna ut allmänna handlingar och om tystnadsplikt i det allmänna verksamhet. Reglerna i OSL begränsar således både den grundlagsskyddade yttrandefriheten enligt regeringsformen och den grundlagsskyddade rätten att ta del av och att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av TF och yttrandefrihetsgrundlagen. OSL utsträcker rätten till insyn inte bara till att ta del av en allmän handling utan också att få uppgift ur en allmän handling (6 kap. 4–5 §§ OSL).

I 15 kap. 4 § OSL framgår att begäran att få ta del av en handling som upprättats av Lantmäteriet eller Sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygbildsmaterial av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur myndighetens geodetiska arkiv vid tillämpning av 15 kap. 2 § OSL ska prövas att den myndighet som upprättat handlingen. Enligt lagkommentaren⁵ avser regeln begäran från enskild men rekommendationen är att Lantmäteriet respektive Sjöfartsverket tillfrågas även i sådana fall där det är en myndighet som efterfrågar materialet.

När det gäller geografisk miljöinformation begränsas de informationsansvarigas skyldigheter genom en hänvisning i 10 § LGM till OSL.

I 10 kap. 5 a § OSL föreskrivs att annan sekretess än den som följer av 15 kap samt 18 kap. 1, 3, 8, 11 och 13 §§ OSL inte hindrar att en uppgift som utgör metadata om geografisk miljöinformation eller informationshanteringstjänster enligt 6 § LGM görs tillgänglig genom en informationshanteringstjänst som avses i 11 § samma lag och som gör det möjligt att elektroniskt söka i metadata om geografisk miljöinformation och informationshanteringstjänster. Det innebär således att om tillgången till metadata skulle få negativa

⁵ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar [Zeteo maj 2013] kommentaren till 15 kap. 4 § OSL.

följder för internationella förbindelser, allmän säkerhet eller nationellt försvar kan den begränsas, om det finns sekretessregler i OSL som motsvarar dessa skyddsintressen. Den första och den sista grunden motsvarar den sekretess som kan följa av 15 kap. OSL och den andra sekretessgrunden motsvarar ovannämnda sekretessbestämmelser i 18 kap. OSL.

I 10 kap. 5 a § andra stycket OSL finns en sekretessbrytande regel som innebär att sekretessreglerna i bl.a. 15 kap. OSL inte hindrar att en uppgift som utgör geografisk miljöinformation eller metadata om geografisk miljöinformation görs tillgänglig genom en sådan informationshanteringstjänst i 11 eller 12 § LGM och som tillhandahålls av en myndighet, om det är *uppenbart* att uppgiften har sådan betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda.

När det gäller prövning av begäran att få del av vissa handlingar som upprättats av Lantmäteriet eller Sjöfartsverket finns, som ovan nämnts, en särskild bestämmelse enligt 15 kap. 4 § OSL, som innebär att den myndighet som har upprättat handlingen ska pröva begäran. Enligt förarbetena till LGM framgår att bedömningen av om hela eller delar av en sådan handling ska göras tillgänglig genom en informationshanteringstjänst bör göras på motsvarande sätt, dvs. av den myndighet som har upprättat handlingen (se prop. 2009/10:224 s. 82).

För informationsansvariga enskilda organ som inte faller under OSL:s tillämpningsområde finns bestämmelser om möjligheter att begränsa tillgängliggörandet av information i 11–14 §§ LGM.

Sekretess mellan myndigheter

Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Huvudregeln är att sekretess gäller mellan myndigheter om inte något annat sägs specifikt i OSL eller annan lag eller förordning som OSL hänvisar till (se 8 kap. 1 § OSL). Samma sak gäller inom en myndighet mellan dess olika verksamhetsgrenar, om de är att anse som självständiga i förhållande till varandra (se 8 kap. 2 § OSL och även 2 kap. 8 § TF). I 10 kapitlet OSL återfinns sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess.

Närmare om försvarssekretessen

I 15 kap. 2 § OSL finns regler om försvarssekretess. I bestämmelsen stadgas bl.a. att sekretess gäller för uppgift som rör 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. Av bestämmelsen framgår vidare att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, har regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid. Angående begreppet totalförsvaret, se avsnitt 9.3.1. Eftersom regeln i 15 kap. 2 § OSL berör många verksamhetsområden samt för att undvika onödigt hemlighållande av uppgifter har bestämmelsen utformats med ett rakt skaderekvisit. Det innebär att sekretess gäller endast om det kan antas att ett röjande av uppgifter skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet. Bestämmelsens största tillämpningsområde är sådana uppgifter som gäller det militära försvaret. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter rörande befästningar eller kommunikationsanläggningar etc. men även uppgifter om förhållanden i naturen. Bestämmelsen kan även innefatta områden som ligger vid sidan av det militära försvaret men i så fall måste uppgifterna på något sätt röra totalförsvaret. I en kommentar till bestämmelsen⁶ nämns särskilt folkförsörjningens område som omfattas av sekretessreglerna endast om det rör folkförsörjningen vid krig eller krigsfara eller andra av krig föranledda förhållanden. Det sagda innebär att uppgifter om folkförsörjningen vid rena s.k. fredskriser utan betydelse för rikets säkerhet faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.⁷

För uppgifter som rör försvaret kan mycket långa sekretesstider gälla. Om det i en allmän handling förekommer uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § OSL, gäller sekretessen i högst etthundrafemtio år, om uppgifterna rör landskapsinformation om militärgeografiska förhållanden, rikets fasta försvarsanläggningar för krigsbruk, underhållsanläggningar som kan röja försvarets grupperingar, planerade försvarsanläggningar i form av mineringar och andra hinder, eller militärtekniska forskningsresultat (se 4 § första stycket 1 offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]).

⁶ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar [Zeteo maj 2013] kommentaren till 15 kap. 2 § OSL.

⁷ Angående sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser, se 18 kap. 13 § OSL.

3.6 Annan näraliggande lagstiftning

3.6.1 Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

Säkerhetsskyddslagens syfte är enligt dess 7 § att förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning) samt att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning). Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism. Begreppet rikets säkerhet innefattar totalförsvaret (se prop. 1995/96:129 s. 22 f). Säkerhetsskyddslagen gäller i princip för all offentlig verksamhet, se 1–4 §§ säkerhetsskyddslagen. Säkerhetsprövning innefattar registerkontroll och särskild personutredning. Anställningar säkerhetsklassas i tre klasser (11–17 §§).

I säkerhetsskyddsförordningen anges definitioner på olika begrepp. Av 4 § förordningen framgår att med hemlig uppgift avses sådan som omfattas av sekretess enligt OSL och som rör rikets säkerhet. I 5 § förordningen föreskrivs att myndigheter och andra som förordningen gäller ska undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Resultatet av säkerhetsanalysen ska dokumenteras.

I 12 § förordningen finns en bestämmelse som rör inrättande av register hos myndigheter som ska föras med hjälp av automatisk databehandling. Om det kan förutses att registret kan komma att innehålla sådana uppgifter att utlämnandet var för sig eller sammanställda kan komma att skada totalförsvaret, ska myndigheten samråda med Försvarsmakten, och även Rikspolisstyrelsen, om uppgifternas natur ger anledning till det. Gäller det uppgifter som har betydelse för rikets säkerhet i övrigt ska i motsvarande fall samrådas med Rikspolisstyrelsen. I andra stycket stadgas att systemet ska vara försett med funktioner för behörighetskontroll och registrering av händelser i systemet som är av betydelse för säkerheten om flera personer ska använda det och om det rör sig om hemliga uppgifter. En ytterligare säkerhetsåtgärd är att systemet inte får tas i

drift förrän det från säkerhetssynpunkt har godkänts av den för vars verksamhet systemet inrättats. Om en hemlighet kan ha röjts, ska detta skyndsamt anmälas till Rikspolisstyrelsen, om röjandet kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte är ringa (10 § förordningen).

Enligt 13 § förordningen gäller att myndigheter och andra som förordningen gäller ska förvissa sig om att det för uppgifterna finns en fullgod informationssäkerhet innan de sänder hemliga uppgifter i ett datanät utanför deras kontroll. Hemliga uppgifter får krypteras endast med kryptosystem som har godkänts av Försvarsmakten.

3.6.2 Skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523)

Skyddslagen innehåller bl.a. bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott (enligt 2 § lagen [2003:148] om straff för terroristbrott), spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt grovt rån.

Enligt lagen kan förstärkt skydd möjliggöras genom att det beslutas om att byggnader, andra anläggningar och områden (även vattenområden som är av särskild betydelse för det militära försvaret) är skyddsobjekt (4–6 §§). Det kan röra sig om såväl civila som militära objekt. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar ifråga om skyddsobjekt (18 §).

Av 7 § skyddslagen framgår att ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Beslutet kan enligt andra stycket förenas med förbud att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Ett tillträdesförbud kan med stöd av tredje stycket ersättas av ett avbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet.

I 22 § skyddslagen uppställts krav på att den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt ansvarar för att objektet bevakas och för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt.

I 30–31 §§ återfinns straffbestämmelser som gäller överträdelse av förbud som avses i 7 § och vid lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt. Lagen

innehåller även rätt att förverka avbildningar, beskrivningar eller mätuppgifter som tillkommit genom brott mot lagen (32 §).

I skyddsförordningen finns föreskrifter som ansluter till skyddslagen. Där föreskrivs exempelvis att det är Försvarsmakten som beslutar om skyddsobjekt i fråga om bl.a. sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 5 § skyddslagen och som huvudsakligen disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt samt vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret. Detta framgår av 2 § skyddsförordningen.

I andra fall än vad som anges i 2 § beslutar länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns om skyddsobjekt. Detta gäller inte riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden. Av 5 § skyddsförordningen framgår att den myndighet som beslutat om ett skyddsobjekt ska vid behov underrätta berörda statliga och kommunala myndigheter om beslutet.

I 13 § förordningen finns regler rörande utmärkning av vattenområden. I bestämmelsen står att vattenområden som anges i 5 § 5 skyddslagen och som har beslutats vara skyddsobjekt ska utmärkas på allmänna kartor och på sjökort av lämplig skala. Försvarsmakten ska verka för att uppgifter om sådana områden, i nödvändig omfattning, förs in även på andra kartor och sjökort. Försvarsmakten ska underrätta Lantmäteriet och Sjöfartsverket när ett vattenområde har beslutats vara skyddsobjekt med stöd av skyddslagen.

3.6.3 Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordningen syftar till att statliga myndigheter⁸ genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (1 §). Enligt 9 § är varje myndighet skyldig att årligen sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys. I 30 a § anges vidare att varje myndighet ansvarar för att egna informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Behovet av säkra ledningssystem ska särskilt beaktas.

⁸ I 3 § anges vissa undantag för bl.a. Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten.

3.6.4 Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

För att minska sårbarheten i kommuners och landstings verksamhet samt för att verksamheterna ska ha förmåga att hantera kris-situationer i fred uppställs vissa krav på bl.a. att sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser för deras verksamhet, se 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det primära syftet med att ta fram sådana analyser är att öka medvetandet och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns inom det egna verksamhetsområdet (se prop. 2005/06:133 s. 105).

3.7 Något om normgivningsmakten enligt regeringsformen

I 8 kap. 2 § RF regleras riksdagens föreskriftsområde. När det gäller vissa av de uppräknade föreskrifterna måste de meddelas i lag (det s.k. obligatoriska lagområdet). Det gäller huvudsakligen föreskrifter som rör enskildas personliga ställning och det personliga och ekonomiska förhållandet mellan enskilda (civilrätten). Till det obligatoriska lagområdet hör även föreskrifter om trossamfund, nationell rådgivande folkomröstning och val till Europaparlamentet. Lagbestämmelserna kan i viss utsträckning preciseras och kompletteras med verkställighetsföreskrifter i förordning eller i myndighetsföreskrifter (8 kap. 7 § RF). 8 kap. RF är inte uttömmande när det gäller precisering av vilka bestämmelser som måste anges i lag. Ytterligare bestämmelser finns i RF, TF och YGL.

Enligt motiven gäller kravet på lagform även en föreskrift som i något hänseende begränsar omfattningen av ett tidigare föreskrivet ingrepp i enskildas förhållanden (se prop. 1973:90 s. 301). Det följer även i många fall av 8 kap. 18 § RF där den formella lagkraftens princip framgår.

Föreskrifter som tillhör det fakultativa lagområdet ska som huvudregel meddelas i lag. Riksdagen har dock möjlighet att be-myndiga regeringen (eller i vissa fall en kommun) att meddela föreskrifter (8 kap. 3 och 9 §§ RF). Föreskrifterna kan avse förhållanden mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att

föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I 8 kap. 3 § RF anges närmare vad föreskrifterna inte får avse.

Under förutsättning att riksdagen med stöd av 8 kap. 3, 4 eller 5 § RF har delegerat sin föreskriftsrätt kan regeringen meddela föreskrifter på det delegeringsbara området. Bemyndigandet ges i lag. I RF finns direkt stöd för regeringen att meddela föreskrifter på vissa områden, exempelvis verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1 RF). Med stöd av restkompetensen kan regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. I 8 kap. 10 § RF finns regler om subdelegation. I bestämmelsen anges att om riksdagen enligt 8 kapitlet RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet.

4 Tidigare överväganden och anknytande utredningar

4.1 Tidigare överväganden

4.1.1 Landskapsinformationsutredningen

I november 1978 tillsattes en särskild utredare för att närmare överväga vilka uppgifter Lantmäteriet¹ borde ha som producent, samordnare och distributör av landskapsinformation. Syftet med utredningen var att effektivisera organisationen och hitta rationella arbetsmetoder för insamling och behandling av landskapsinformation. År 1981 presenterade Landskapsinformationsutredningen (LINFO) sitt betänkande *Landskapsinformation under 1980-talet* (SOU 1981:73). I betänkandet konstaterades sammanfattningsvis att gällande regler för kart- och bildsekretess till stor del grundades på förhållanden och regler från 1940-talet samt att kartverksamheten under de efterföljande åren hade förändrats mot att i mindre grad framställa nytt material och i högre grad utföras i form av revidering och ajourhållning. LINFO konstaterade vidare att den snabba tekniska utvecklingen under samma period hade lett till förändrade förutsättningar när det gällde exempelvis att kontrollera gjorda registreringar. Utredningen ansåg även att reglerna var besvärliga att tillämpa.

Mot i huvudsak denna bakgrund hemställde LINFO år 1980 i en skrivelse till Bostadsdepartementet om en översyn av bestämmelserna om kart- och bildsekretess. I hemställan lyftes bl.a. fram de s.k. Landsat-satelliterna, som möjliggjorde att information blev tillgängligt för en vid användarkrets över hela världen. I sin skrivelse pekade LINFO på att det i andra länder i Västeuropa var fritt för medborgare att flygfotografera med undantag av vissa områden.

¹ Det statliga lantmäteriet bestod av tre nivåer, Statens lantmäteriverk, överlantmätarmyndigheter samt lokala distriktsorganisationer med fastighetsbildningsmyndigheter.

Ett ytterligare skäl för att regleringen borde ses över var enligt LINFO att sekretessbehandling av kartor och bilder blivit allt mer resurskrävande och att det därför var angeläget att se över bestämmelserna i syfte att hitta förenklingar som kunde leda till besparingar för den offentliga verksamheten utan att rikets säkerhet skulle komma att åsidosättas.

4.1.2 Kartsekretessutredningen

Med anledning av LINFO:s hemställan tillkallade chefen för Bostadsdepartementet hösten 1981 en särskild utredare för att utreda frågan om sekretessgranskning av kartor m.m. Kartsekretessutredningen lämnade år 1983 betänkandet *Kart- och flygbildsekretess m.m.* (DS Bo 1983:1). Utredningen presenterade ett förslag till ny lagstiftning om sekretess i fråga om kartor och bilder. Bakgrunden till förslaget var enligt utredningen att den tekniska utvecklingen inom fjärranalysens område hade ändrat förutsättningarna för sekretessgranskning av kartor och bilder. Det visade inte minst den ökade användningen av spanings satelliter. Utredningen föreslog bl.a. att granskningsförfarandet kunde förenklas. Det skulle ske på så sätt att de som framställde kartor och bilder själva under straffansvar fick se till att materialet inte innehöll hemliga uppgifter. För att förbättra möjligheterna till självgranskning skulle det enligt förslaget så långt som möjligt fastställas vilka olika typer av uppgifter som inte fick spridas. Utredningen föreslog även att den hemliga förteckning över sekretessobjekt som granskningsmyndigheterna använde skulle bli tillgänglig för andra statliga och kommunala myndigheter, i första hand byggnadsnämnder och överlantmätarmyndigheter. I vissa fall fanns det skäl att begränsa rätten till självgranskning av flygbilder. När ett flygfototillstånd beviljades skulle enligt förslaget det anges i vilken omfattning fotografen själv fick sekretessgranska sina bilder.

Utredningens förslag kom aldrig att läggas till grund för nya bestämmelser utan frågorna kom i stället att utredas på nytt genom att Utredningen om tillsträdesskydd fick ett tilläggsdirektiv den 21 maj 1987 som rörde frågor om sekretessgranskning av landskapsinformation m.m.

4.1.3 Utredningen om tillträdesskydd

I juni 1990 lämnade Utredningen om tillträdesskydd sitt betänkande *Sekretess för landskapsinformation* (SOU 1990:71). Utredningen kom sammanfattningsvis fram till att det alltjämt fanns behov av att genom legala restriktioner försvåra för främmande makt att få tillgång till sådana uppgifter om landskapet och dess naturgivna eller konstgjorda innehåll, som vid röjande kan antas skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet. Den tekniska utvecklingen hade inneburit nya former för insamling, lagring, sammanställning och distribution av uppgifter om landskapet och dess innehåll. Utredningen föreslog en ny lag och förordning som skulle innehålla bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter samt även vissa ändringar i sekretesslagen (1980:100), luftfartslagen (1957:297) samt en ny lag om förbud mot sjömätning, som förslogs skulle ersätta en motsvarande bestämmelse som fanns i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. (som den 1 april 1991 ersattes av lagen [1990:217] om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.).

I den proposition som följde föreslog regeringen en ny lag (1993:1743) om skydd för landskapsinformation (LiL). Till lagen knöts förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF). Den nya lagen ersatte 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. Genom införandet av den nya förordningen upphävdes den 1 oktober 1994 kartsekretessförordningen (1975:372). Vidare medförde lagen följdändringar i lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och i luftfartslagen, på så sätt att bestämmelserna om sjömätning och flygfotografering som tidigare fanns i dessa lagar överfördes till LiL. LiL och LiF trädde i kraft den 1 oktober 1994. I kapitel 3 lämnas en redogörelse över gällande rätt.

4.2 Frågans behandling efter år 2000

I december 2005 inkom Lantmäteriet till regeringen med en hemställan om att 5 och 6 §§ LiF skulle ändras på så sätt att kretsen myndigheter som inte behöver ansöka om tillstånd till att inrätta databas med landskapsinformation skulle utökas genom att bestämmelserna undantog staten, kommuner och landsting samt aktiebolag,

handelsbolag, föreningar och stiftelser, över vilka dessa utövar rättsligt bestämmande inflytande.

Lantmäteriet angav flera skäl till sitt förslag på förordningsändringar. Bland annat anfördes att hotbilden mot Sverige hade förändrats och att det förelåg behov av skydd mot terrorism när det gällde samhällsviktiga anläggningar och ledningssystem. Vidare påpekades det att fler myndigheter än vid lagens tillkomst framställde och lagrade geografisk miljöinformation utan Lantmäteriets kännedom samtidigt som myndigheternas insikt om skyddsregleringen var begränsad. Ett annat skäl som lyftes fram var statens, kommunernas och landstingens skyldigheter att följa gällande sekretess- och säkerhetsskyddslagstiftning som i sig enligt Lantmäteriet uppfyllde kraven på säkerhet och som dessutom efterlevdes i större utsträckning av berörda aktörer jämfört med bestämmelserna i landskapsinformationslagstiftningen. Lantmäteriet framförde även de svårigheter som förelåg att bedöma en databas inverkan på totalförsvaret liksom den omfattande byråkrati som uppstår då inrättande av varje enskild databas ska föregås av ansökan och prövning.

År 2006 lämnade Statskontoret en rapport till regeringen (se Statskontorets rapport *Sjögeografisk information till båtnad för samhället, samverkan, samordning och struktur* [2006:10]). Av slutsatserna i den rapporten framgår bl.a. att ordningen med en tredelad tillståndsprocess för insamling, förvaltning och spridning av geografisk information inte ansågs vara ändamålsenlig. Enligt Statskontoret borde i stället Försvarsmakten svara för hela tillståndsprocessen på det sjögeografiska området.

I november 2006 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att tillsammans med Lantmäteriet och Sjöfartsverket utreda frågan vidare och ett nytt uppdrag lämnades i januari 2008. Av återrapporteringen till regeringen framgår att myndigheterna var eniga i bedömningen att Sjöfartsverket skulle få ansvar för tillståndsprocessen avseende sjömätning samt att verket skulle fatta sina beslut i samråd med Försvarsmakten.

I Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2008 fick myndigheten i uppdrag att fortsätta och att intensifiera arbetet med att se över kriterierna för bedömning av vatteninformationens militära värde. I det arbetet skulle Försvarsmakten väga in frågor om förändrade hot och om andra samhällsområdens behov av djupinformation. I återrapporteringen till regeringen² konstaterade

² Försvarsmaktens redovisning till Förvarsdepartementet 2008-08-25 (Fö 2008/1180/MIL).

Försvarmakten att betydande delar av den svenska kusten har en unik geografi i form av skärgårdar med stora djup och avsevärda bottentopografiska variationer samt områden med stora mängder av grund. Detta hade, enligt Försvarmakten, historiskt utnyttjats som en naturlig del i försvaret av landet och som basområden för egna stridskrafter. Områdena fyller en viktig funktion för det militära försvaret. Försvarmakten ansåg att dagens hotbild med låg risk för ett väpnat angrepp inte kan utgöra grund för bedömningen av vilket skydd som behövs för djupinformation. Myndigheten underströk vidare att den information som lämnas ut inte kan återtå om hotbilden mot Sverige skulle förändras. Detta, tillsammans med informationens mycket långa varaktighet samt de strategiska, operativa och taktiska fördelar högupplöst djupinformation kan ge, innebär att djupinformationen inom vissa geografiska områden även fortsättningsvis är skyddsvärd. Ett frisläppande av all djupinformation över det svenska sjöterritoriet skulle därför kunna få stora operativa och taktiska negativa konsekvenser och det informationsöversläge som Försvarmakten har i dag kan komma att urholkas och på sikt försvinna helt.

Försvarmakten redogjorde för två generella områden inom vilka den högupplösta djupinformationen kunde släppas fri inom ramen för en tillståndspröcess. Det ena området är allmänna farleder eftersom Försvarmakten ansåg att det inom de områdena var svårt att upptäcka och förhindra att djupinformation samlades in. Det andra är djupintervallet noll till sex meter eftersom det med hjälp av öppen information, exempelvis kommersiellt tillgänglig satellitinformation, var möjligt att analysera fram djupinformation. Därutöver identifierade Försvarmakten ytterligare ett antal områden inom vilka den högupplösta djupinformationen kan göras tillgänglig för andra. Totalt sett ansåg Försvarmakten att högupplöst djupinformation kan släppas fri inom ungefär halva det svenska sjöterritoriet (inom ramen för ett tillståndsförfarande). Inom övriga delar av sjöterritoriet ansåg Försvarmakten att behovet av att skydda djupinformationen kvarstod.

Regeringen har i proposition *En sammanhållen svensk havspolitik* (prop. 2008/09:170 s. 77 f.) uttalat att den anser att en betydande del av högupplöst djupinformation bör kunna släppas fri men att djupinformationen avseende vissa områden, i linje med Försvarmaktens bedömning, även fortsättningsvis måste vara sekretessbelagd.

Inom Försvarsdepartementet utarbetades därefter ett förslag till ändringar i förordningen om skydd för landskapsinformation.³ Ändringsförslaget innebar i huvudsak att Sjöfartsverket skulle få det samlade ansvaret för tillståndprocessen avseende sjömätning samt att kretsen aktörer som kan inrätta databaser med landskapsinformation utan tillstånd skulle utökas till att avse statliga heter, kommuner och landsting samt aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser över vilka staten, kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande i enlighet med 4 § säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Förslaget remitterades i mars 2009. Av remissvaren framgår att de flesta instanser var positiva till förslaget men att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten hade vissa invändningar. Säkerhetspolisen avstyrkte en utökning av antalet aktörer som inte behövde tillstånd då man ansåg det skulle innebära avsevärda risker. Man menade att ökad effektivitet i stället kunde uppnås genom att begreppen förändrades, så att tillstånden gjordes mer allmänna och inte behövde förnyas så fort ny information lagrades. Som en andrahandslösning föreslog Säkerhetspolisen att de myndigheter som omfattas av 12 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) undantogs från tillståndsplikten. Säkerhetspolisen föreslog vidare att myndigheten skulle lämna Lantmäteriet upplysningar enligt 7 § och 12 § LiF.

Försvarsmakten tillstyrkte förslaget att Sjöfartsverket skulle få uppgiften att ha ett samlat ansvar för tillståndprocessen avseende sjömätning under förutsättning att det fanns en samrådsskyldighet med Försvarsmakten i sådana ärenden. Försvarsmakten ställde sig tveksam till övriga förslag.

I juni 2011 redovisade Havsplaneringsutredningen tilläggsbetänkandet *Kunskap på djupet – Kunskapsunderlag för havsplanering* (SOU 2011:56). Utredningen föreslog bl.a. en ändring i LiF så alla frågor som rör tillstånd för sjömätning ska prövas av Sjöfartsverket samt att det i LiL införs en bestämmelse om att Sjöfartsverket ska kunna ställa rimliga kvalitetskrav på dessa mätningar och att de ska redovisas till Sjöfartsverket när de har utförts. Vidare föreslog utredningen att Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna skulle omfattas av undantaget från kravet att söka tillstånd för databaser med landskapsinformation.

³ Försvarsdepartementets PM om ändringar i förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation, dnr Fö2005/2929/RS.

4.3 Anknytande utredningar av intresse

4.3.1 Yttrandefrihetskommittén

Den 16 maj 2008 ombildades Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04) till en parlamentariskt sammansatt kommitté. Kommittén antog namnet Yttrandefrihetskommittén som hade i uppdrag att fullgöra dels de uppgifter som kvarstår enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tidigare direktiv, dir. 2003:58 och dir. 2007:76, dels de uppgifter som angavs i nya direktiv, dir. 2008:42.

I Yttrandefrihetskommitténs slutbetänkande *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* har kommittén lämnat förslag på ändringar i TF och i YGL. Yttrandefrihetskommittén har även övervägt ett alternativt förslag på en ny yttrandefrihetsgrundlag, NYGL, men funnit att yttrandefriheten bäst stärks och utvecklas genom att TF och YGL förbättras och förtydligas. De ändringar som föreslås i dessa två lagar innebär såvitt utredningen har kunnat se inga förändringar när det gäller förutsättningarna för den skyddslagstiftning som ska ses över. Med en ny yttrandefrihetsgrundlag, NYGL, ändras däremot förutsättningarna att begränsa spridning av kartor på så sätt att begränsningen endast avser sådan spridning som sker i massmedier.

4.3.2 Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet

Regeringen beslutade den 8 april 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa av brotten i 19 kap. brottsbalken (dir. 2010:35). Utredningen, som därefter fick ett tilläggsdirektiv (dir. 2012:3), antog Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (Ju 2010:03).

Utredningen skulle främst klarlägga om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. I uppdraget har bl.a. ingått att analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning, att ta ställning till om skyddet mot industriellt och politiskt spionage som bedrivs av främmande makt behöver förstärkas samt att klargöra om det finns behov av en förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder. Utredningen behandlade dessa

frågor i sitt betänkande *Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet, Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet* (SOU 2012: 95).

Utredningen kommer bl.a. fram till att spioneribestämmelsen har en ändamålsenlig utformning och ett väl avgränsat tillämpningsområde. De förändringar som föreslås är främst språkliga. Exempelvis utmönstras begreppet totalförsvaret för att tydliggöra att spioneribestämmelsen ska tillämpas generellt och att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som underrättelseverksamheten riktar sig, så länge men-rekvisitet är uppfyllt.

Vidare föreslås en ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige som syftar till att stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Syftet med bestämmelsen är att ge ökade möjligheter att ingripa tidigare i en händelsekedja för att förebygga skada. Brottet ska omfatta verksamhet som sker hemligen eller med svikliga medel för anskaffande av sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen. För straffansvar ska krävas att gärningsmannen har s.k. direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Tillämpningen av straffbestämmelsen förutsätter inte att det kan bevisas exakt vilka uppgifter som gärningen syftat till att komma över eller ens att några uppgifter har anskaffats. Däremot krävs bevisning om att verksamheten varit inriktad mot att komma över uppgifter rörande sådana förhållanden som avses i spioneribestämmelsen. Någon menbedömning behöver inte ske.

Vidare föreslås en ny form av vårdslöshet med hemlig uppgift. Straffbestämmelsen finns i 19 kap. 9 § brottsbalken och omfattar bl.a. gärningar som innebär att någon av grov oaktsamhet röjer en uppgift rörande ett förhållande som uppfyller men-rekvisitet i spioneribestämmelsen och som är av hemlig natur. Utredningen föreslår att det ska vara tillräckligt för straffansvar att uppgiften hanteras på ett sådant sätt att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den. På så sätt utsträcks det straffbara området till att även omfatta vårdslösa handlingar som typiskt sett är förknippade med en överhängande risk för att uppgiften röjs för en obehörig person. Utredningen föreslår att straffmaximum höjs till ett år men avser inte att åstadkomma en generell straffskärpning för brott av det aktuella slaget. Utredningen överlämnade sitt betänkande den 6 februari 2013.

Utredningens (om skydd för geografisk information) bedömning är att förslagen inte inskränker förutsättningarna att tillämpa bestämmelserna i 19 kapitlet brottsbalken på förfaranden som i objektiv mening omfattas av lagen om skydd för geografisk information.

4.3.3 Utredningen om säkerhetsskyddslagen

Regeringen beslutade den 8 december 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen (dir. 2011:94). Syftet är främst att bättre anpassa lagstiftningen till det som krävs för att skydda verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet och till de krav det internationella samarbetet ställer. Utredningen antog namnet Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14).

Utredaren ska bl.a. analysera vilka verksamheter som är av betydelse för rikets säkerhet eller som behöver skyddas mot terrorism och därför är i behov av säkerhetsskydd, föreslå hur reglerna om informationssäkerhet, som en del av säkerhetsskyddet, bör vara utformade, analysera vilka förändringar som kan behövas för att bättre anpassa lagstiftningen till de krav på säkerhetsskydd som ställs i det internationella samarbetet, analysera hur ett system med säkerhetsklarering kan utformas för svenska förhållanden, bedöma inom vilka verksamheter registerkontroll till skydd mot terrorism bör få ske, analysera behovet av förändringar av bestämmelserna om säkerhetsskyddad upphandling, ta ställning till om kravet på svenskt medborgarskap i säkerhetsskyddslagen bör förändras och utarbeta nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

5 Produktion, användning och förmedling av geografisk information

Geografisk information har fått allt större betydelse inom statlig och kommunal förvaltning men också inom det privata näringslivet. Det beror på att geografisk information numera är en viktig del av samhällets infrastruktur och används i alla delar av samhället, bl.a. inom miljöområdet, i jord- och skogsbruket, i transportinfrastrukturen, inom tele och energi, för att utveckla beredskap och säkerhet samt för planering och byggande. Den allt mer omfattande användningen av geografisk information har även inneburit att ett flertal helt nya aktörer har börjat att såväl samla in som att bearbeta och sprida geografisk information. Flera av dessa aktörer arbetar dessutom med detaljerad geografisk information på global nivå.

Den tekniska utvecklingen inom bl.a. rymdteknik och datorteknik har vidare medfört att förutsättningarna för insamling, lagring och spridning av geografisk information har förbättrats avsevärt jämfört med för tio år sedan. Vidareutveckling av äldre metoder inom GNSS (Global Navigation Satellite Systems i vilket bl.a. GPS [Global Positioning System] ingår), digital bildbehandling, radar-data, laserskanning och digitalisering av analoga dokument har gjort det tekniskt möjligt att upprätta en infrastruktur för geografisk information.

Vidare har internet som nätverk för kommunikation och överföring av information förändrat möjligheterna att hantera och konsumera geografisk information samt annan registerdata kopplad till fastigheter (geodata).

Inspiredirektivet¹ är ett verktyg i arbetet med att tillgodose den ökade efterfrågan av lättillgänglig geografisk information i elektronisk form. Direktivet syftar till att skapa en rättslig ram för hantering och tillgängliggörande av geografisk miljöinformation via internet och därmed ge en bättre tillgång till offentliga geodata för tillämpning på miljöfrågor via tjänster på internet.

I direktiven har betonats att teknikutvecklingen har medfört att bestämmelserna i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (LiL) och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF) har blivit föråldrade. Mot denna bakgrund ges i detta kapitel en översiktlig beskrivning av vilken teknik som används för att samla in lägesbestämd information samt även vilka aktörer som är stora producenter och användare av geografisk information. Eftersom utredningen har till uppgift att alltså skydda information som är känslig ur sekretessynpunkt har närmare beskrivits Försvarmaktens särskilda behov av geografisk information och de skäl som angetts för att informationen alltså bör vara hemlig. I kapitel 9 redogörs för Säkerhetspolisens syn på lagens skyddsintresse.

När det gäller förmedling av geografisk information ger utredningen en kort beskrivning av utvecklingen från att hantera geografisk information i analog till digital form och de möjligheter som finns i dag när det gäller att bearbeta geografisk information. I avsnitt 5.5.2 och avsnitt 5.5.3 går utredningen närmare igenom Inspiredirektivet och det svenska geodatasamarbetet samt i avsnitt 5.6 översiktligt gett exempel på pågående globalt och regionalt samarbete rörande miljöinformation.

Vissa avsnitt bygger på information som utredningen fått av Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Försvarmakten, Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Lantmäteriet och Sveriges geologiska undersökning (SGU), vilket i förekommande fall särskilt har angetts i texten.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen. Inspire står för Infrastructure for Spatial Information in Europe.

5.1 Geografisk information i digitaliserad form

Enligt Lantmäteriet existerar det i princip inte längre någon hantering av geografisk information i enbart analog form. Nyproduktion sker i digital form och arbete pågår vid Sjöfartsverket och SGU med att digitalisera äldre tryckta kartor. Även vid Lantmäteriet har tidigare pågått arbete med att digitalisera verkets befintliga analoga kartor. Det finns flera fördelar med den digitala formen. I den digitala miljön kan exempelvis geografiska objekt (företeelser) kopplas samman med en mängd olika egenskaper (attribut) som inte är av geografisk natur. Exempelvis kan den geografiska utbredningen av en fastighet kopplas ihop med attribut som ägare, rättigheter, planer, inteckningar etc. Med samma teknik kan det till en väg (företeelsen) kopplas attribut som bredd, bärighet, beläggning och hastighetsbegränsning.

Digitaliseringen har vidare inneburit att informationen blivit mer lättåtkomlig samt dessutom lett till avsevärda förbättringar när det gäller att bearbeta och kombinera olika data. Denna utveckling har inneburit att frågor om tillgänglighet, integritet och säkerhet har ansetts som primära inom e-förvaltningen, se vidare 5.5.1 angående svensk e-förvaltning.

Geografiska informationssystem

Geografiska informationssystem (GIS) innebär att geodata från olika källor kan kombineras och analyseras för att skapa skräddarsydd information att utgöra beslutsunderlag i olika verksamheter. Ett stort antal marknadsaktörer utvecklar programvaror och applikationer för att samla in, lagra, bearbeta och sprida geografisk information vilket har medfört förbättrade möjligheter för den enskilde slutanvändaren att tillägna sig informationen. Som exempel krävs det inte längre att användaren befinner sig på viss plats för att kunna utnyttja viss information. I de tjänster som distribuerar data som anpassats för kartor i olika skalområden byggs ofta in utskriftsfunktioner där användaren själv väljer önskat utsnitt och skapar sin egen karta för utskrift, s.k. "print on demand" lösningar. Geodata i den senaste versionen kan i dag distribueras till olika applikationer i datorer eller mobiltelefoner etc. som visnings- och

nedladdningstjänster. Tjänsterna kan bestå i kartbilder (WMS²) eller nedladdade data (WFS³).

5.2 Exempel på teknik för lägesbestämning och navigering

Satellitnavigering

Sedan mitten av 1980-talet har det amerikanska satellitpositioneringssystemet GPS byggts upp. Ett ytterligare system för satellitpositionering är det ryska GLONASS (GLObalnaja NAVigatsionnaja Sputnikovaja Sistema). I Europa håller ytterligare ett system för satellitnavigering på att utvecklas, Galileo. Arbetet sker på uppdrag av Europeiska unionen (EU) och Europeiska rymdorganisationen (ESA). Även Kina och Indien håller på att ta fram egna system med navigationssatelliter. Samlingsnamnet för samtliga system är GNSS.

Systemen innebär att användaren har en mottagare som samlar in signaler från satelliterna vilket ger en lägesbestämning. När lägesbestämningen sparas inrättas en databas.

Genom GPS-tekniken har lägesnoggrannheten kunnat förbättras avsevärt. Den tekniska utvecklingen har dessutom bidragit till en ökad möjlighet att lagra mer data och att i större utsträckning kunna bearbeta data. Fjärranalys har ett särskilt stort värde inom miljö-, klimat- och säkerhetsarbetet och används som verktyg för övervakning av miljön på global, regional och lokalnivå. Med fjärranalys insamlas och bearbetas data från satellit eller luftburna instrument. På europeisk nivå pågår bl.a. ett program med detta syfte, Copernicus, som närmare berörs i avsnitt 5.6.

Exempel på när privatpersoner kommer i kontakt med GNSS är genom mobila applikationer. Det kan vara fordonsnavigeringssystem och positionering i kartor, i mobila applikationer och s.k. geotagging av bilder i kameror. Alla s.k. smarta telefoner och läsplattor är utrustade med GPS-mottagare och kartor som visar

² WMS står för Web Map Service och är ett protokoll för att publicera georefererad kartinformation i raster format över internet. Det är framtaget av Open Geospatial Consortium, som är en internationell standardiseringsorganisation för geospatiala tjänster.

³ WFS står för Web Feature Service och är en standard för en tjänst för direkt åtkomst av datamängder, som även innehåller filtrering via sökkriterier, där informationen oftast är lagrad i en databas och endast är tillgänglig via någon typ av applikation eller tjänst.

användarens position i realtid. Positionen kan även sparas ner och lagras i denna typ av utrustning. Det största professionella användningsområdet ligger emellertid hos den offentliga förvaltningen och hos privata företag. Enligt Lantmäteriet är i princip all mätverksamhet som utförs av dessa aktörer baserad på GNSS. Styrning av exempelvis entreprenadmaskiner, jordbruksmaskiner och skogsmaskiner är exempel på verksamheter som är uppbyggda på noggrann positionering med hjälp av GNSS.

SWEPOS-nät

Förutom de signaler som härrör direkt från satelliterna använder många positioneringssystem korrektionsdata från Lantmäteriets SWEPOS-nät. Nätet består av cirka 250 fasta referensstationer med satellitmottagare utplacerade över hela landet. Dessa registrerar kontinuerligt satellitsignalerna och beräknar korrektionsdata utifrån de noggrant bestämda positionerna för referensstationerna. Användarna kan med hjälp av GNSS-data och korrektionsdata från de fasta SWEPOS-stationerna mäta eller positionera sig med centimeternoggrannhet var som helst i landet.

IALA-nätet

Sjöfartsverket har i samarbete med våra grannländer och efter IALA⁴:s rekommendationer etablerat ett referensstationsnät för GPS. Referensstationen beräknar avståndsfelet till varje satellit och via långvåg skickas en korrektion tillsammans med uppgift om stationens tillförlitlighet, korrektionens kvalitet samt om någon satellit inte bör användas.

Referensstationerna övervakas av Sjöfartsverket, varvid utsändningarna även loggas och bevaras under viss tid. Tjänsten är till för sjöfarten och erbjuds utan kostnad⁵.

⁴ International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities.

⁵ Uppgifterna har lämnats av Sjöfartsverket.

Fotogrammetri

Den dominerande metoden för att samla in information över större arealer är flygfotogrammetri.⁶ Med begreppet avses teknik att via tolkning och mätning i en eller flera fotografiska bilder fastställa och dokumentera läge, geometrisk form och andra egenskaper hos olika detaljer på jordytan. Mätningen sker tredimensionellt i bilder. Ett exempel är att man har två flygbilder över samma område men som är tagna ur olika vinklar. Med hjälp av ett instrument får man en tredimensionell upplevelse av en bild genererad ur de två bilderna. Tekniken gör att det går att generera höjdkurvor eller en höjdmodell.

Bilderna kan sedan samlas in från stationära uppställningar, som ofta kallas terrester fotogrammetri, eller från olika farkoster i rörelse, exempelvis bilar, helikoptrar, flygplan och satelliter.

År 2012 var kommunerna och Lantmäteriet de volymmässigt största producenterna av geografisk information genom flygfotogrammetri. Den kommunala produktionen ger i regel en mer detaljerad lägesangivelse än motsvarande data från Lantmäteriet. Den kommunala geodatan täcker uppskattningsvis cirka fem procent av Sveriges yta medan Lantmäteriets småskaliga data täcker hela landet.⁷

Under senare år har fotogrammetrisk mätning i bilder insamlade med hjälp av kameraförsedda fordon på marken börjat ersätta eller komplettera flygfotogrammetri, framför allt för detaljkartering i tätorter. Denna typ av fotogrammetri används främst av aktörer som kommuner och konsultbolag.

Laserskanning för kartering på land

Under de senaste tio åren har omfattande insamling av geografisk information genom laserskanning tillkommit. Laserskanning kan, liksom fotografering, utföras från flygfarkoster, från fordon på marken eller från fasta positioner beroende på användningsområde.

⁶ Ett ortofoto är en flygbild som är geometriskt korrigerad. I en flygbild är det endast centrum – i lodbilden – som är geometriskt korrekt. Finns det en höjd i kanten av en bild gör vinkeln från kameran av att höjden ligger längre ut i bilden än ett lågläge lika långt från lodlinjen. För att korrigera flygbilder används höjddata och den äldre nationella höjdmodellen togs fram för att i första hand på ett bättre sätt kunna genomföra sådana korrigeringar. Med den Nationella höjddatabasen kommer ortofotona att få en ytterligare förbättrad geometri.

⁷ Uppgifterna har lämnats av Lantmäteriet.

Lantmäteriet, kommuner och skogsbolag m.fl. använder regelmässigt laserskanning från flygplan eller helikopter för att samla in information om mark, byggnader och vegetation. Ett exempel på sådan insamling är den rikstäckande laserskanning som Lantmäteriet genomför för att skapa en ny nationell höjdmodell av hög och känd kvalitet.

Fordonsburen laserskanning används, liksom motsvarande fotografering, främst för insamling av information i tätortsmiljö eller längs infrastruktur av olika slag. Laserskanning från fasta positioner, s.k. terrester skanning, används för dokumentation av komplicerade industrimiljöer och byggnader samt för kartering av berggrum och tunnlar.

Informationsinsamling med hjälp av laserskanning resulterar i högupplösta, lägesbestämda punktmoln där man kan mäta noggranna positioner.

Metoder för sjökartläggning

Tidigare har insamling och sammanställning av djupinformation varit en omständlig och kostsam process. I och med att allt fler privatpersoner har fått tillgång till dator samt att GNSS-systemen har utvecklats är det numera möjligt att utan en större kostnad utrusta enkla fartyg, exempelvis en fritidsbåt, eller undervattensfarkoster med kvalificerad utrustning för insamling och lagring av djupinformation med hög upplösning och god positionsnoggrannhet.

I ett femtontal år har flygburna lasersystem använts för lasermätning. Det innebär att det inte längre är nödvändigt att färdas på vattenytan eller i vattenvolymen för att samla in djupdata. Med ett lasersystem mäts djupet med grön laser som kan tränga djupare ner i vattnet än vanligt ljus (cirka tre gånger djupare). I Östersjön innebär det att det under goda siktförhållanden går att mäta ner till cirka tio till femton meter under vattenytan. Genom att samtidigt titta på två flygbilder tagna ur olika vinklar, s.k. stereofotogrammetri, kan ett tränat öga tolka ut djupinformationen ur dessa bilder. Vid goda siktförhållanden i vattnet finns det möjlighet att tolka djupinformation ur kommersiella satellitbilder ner till fyra meters djup. Förbättrade ekolod bidrar även till att ge en mer detaljerad

bild av havsbottenytan.⁸ Som framgått ovan sker mätningar från fartyg eller båtar och från flygplan eller helikopter. För en utförligare beskrivning av olika typer av insamlingstekniker (se Statskontorets rapport, *Sjögeografisk information till båtnad för samhället, samverkan, samordning och struktur* 2006:10 och Sjöfartsverkets rapportserie A 2006-1, *Sjökartläggning i samtid och framtid*).

5.3 Producenter av geografisk information

Enligt Lantmäteriet sker den största produktionen av rikstäckande geografisk information av myndigheten själv samt av andra statliga myndigheter som Trafikverket, Sjöfartsverket, SGU och Statens jordbruksverk. När det gäller Lantmäteriet, Sjöfartsverket och SGU framgår det uttryckligen av respektive myndighetsinstruktion att en av uppgifterna är att ansvara för insamling av geografisk (eller geologisk) information inom sitt verksamhetsområde⁹. En annan stor producent av geografisk information är Naturvårdverket och det svenskägda SSC (Svenska rymdaktiebolaget). Även kommunerna producerar geografisk information. Universitet och högskolor är användare av geografisk information. De samlar också i viss utsträckning in data på egen hand inom ramen för forskningsprojekt men har, enligt Lantmäteriet, ingen omfattande egenproduktion.

Vid sidan av den offentliga produktionen av geografisk information sker numera också en mycket stor produktion av privata aktörer som exempelvis Google. Tidigare köpte Google den större delen av sin geografiska data från de nationella myndigheterna men numera samlar företaget in egen data. Ett exempel på detta är att företaget fotograferar vägar, gator och byggnader för att bygga upp en s.k. Street view. Dessutom har företaget egna satelliter för framställning av flygbilder. Vidare byggs databaser upp med information om exempelvis verksamheter genom automatisk avläsning av skyltar i det material som tagits fram för Street View. Realtidstjänster har skapats som bygger på registrering av positioner för alla smarta android-telefoner som är utrustade med GPS. Det finns även andra företag som exempelvis Navteq och Apple, som arbetar

⁸ Informationen bygger på Försvarsmaktens delredovisning till Försvarsdepartementet 2008-08-25 (Fö 2008/1180/MIL).

⁹ Se 4 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, 2 § punkten 6 förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket och 2 § förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

på liknande sätt. Enligt Lantmäteriet är det oklart var företagen lagrar sin information. Dessa företags insamling av geografisk information bedöms som mycket omfattande av Lantmäteriet och troligtvis i samma storleksordning som de statliga myndigheterna tillsammans.¹⁰

OpenStreetMap är ett exempel på ett ideellt projekt för framtagning av geografisk information.

Exempel på inhemska mindre producenter av geografisk information är orienteringsklubbarna. Svenska kryssarklubben är också en aktör som i sin verksamhet utför sjömätningar och flygfotograferingar för att producera hamn- och farledsbeskrivningar för fritidsbåtslivet.

När det gäller sjögeografisk information är Hydrographica ett exempel på en privat aktör som producerar storskaliga sjökort (som inte är officiella) för fritidsbåtslivet med hjälp av flygbildstolkning och fältrekognosering. Garmin Sweden AB är ett exempel på aktör som skapar produkter för navigation och kommunikation inom exempelvis vägnavigation, flyg, marin, friluftsliv och mobiltelelektronik.

5.3.1 Närmare om Lantmäteriets produktion av geografisk information

Av 2 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet framgår att Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsdelning, om grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, om inskrivning enligt jordabalken och om geodetiska referenssystem. Lantmäteriet har enligt 4 § myndighetsinstruktionen ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). I 5 § stadgas bl.a. att Lantmäteriet ska ansvara för uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation.

Lantmäteriets produktion av allmänna kartor och specialanpassade produkter med sjögeografisk information avsedda för Försvarmakten är omfattande. Landkartorna trycks och ges ut i sex olika skalor från 1:12 500 till 1:1,2 miljoner. Fastighetsinformationen

¹⁰ Uppgifterna är lämnade av Lantmäteriet.

finansieras i sin helhet av avgifter. Den geografiska informationen finansieras till 57 procent av anslag och resten avgifter.

När det gäller övriga översiktskartor av småskalig art produceras sådana kommersiellt både i Sverige och utomlands. Denna typ av kartor används främst för samfärdsel, turism och undervisning.¹¹

År 2009 fick Lantmäteriet i regeringsuppdrag att inleda uppbyggnaden av en ny förtätad höjdmodell (regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Lantmäteriet). Sedan dess arbetar myndigheten med att laserskanna landet enligt en plan där de krav som ställs för användning inom klimatanpassnings- och andra miljöändamål särskilt beaktas. Syftet med höjdmodellen är bland annat att förbättra beredskapen för översvämningar och för att planera framtida infrastruktur och byggande på ett klimatsäkert sätt. Ambitionen är att fram till år 2015 framställa en rikstäckande höjdmodell med ett medelfel i höjd som är bättre än 0,3 meter för en 2 meter grid, dvs. höjdvärden i ett regelbundet rutnät över landskapet med två meters rutstorlek.

Lantmäteriet uppdaterar löpande grundläggande geografisk data, vilket sker med hjälp av flygbilder. Sådan information ligger bland annat till grund för de kartografiska databaserna för fastighets-, terräng- och vägkartorna samt de internetbaserade söktjänsterna Eniro och hitta.se. Myndigheten avser att årligen flygfotografera en tredjedel av Sveriges yta, vilket sedan år 2007 sker med digitala bildsensorer. Materialet används inom sektorer som exempelvis skog och miljö.

5.3.2 Närmare om Sjöfartsverkets produktion av geografisk information

Sjömätningar utförs av Sjöfartsverket men även av andra myndigheter och privata aktörer. Sjöfartsverket har i uppgift att svara för sjökartläggning inom Sjöfartsverkets ansvarsområde samt att samordna arbetet med sjögeografisk information inom Sverige (se 2 § punkterna 6 och 7 förordningen [2007:1161] med instruktion för Sjöfartsverket). Sjöfartsverket tillhandahåller sjögeografisk information genom att vara utgivare av officiella sjökort, elektroniska sjökort (ENC-Electronic Navigational Chart enligt IHO-standard), båtsportkort och andra publikationer. Myndighetens huvuduppgift

¹¹ Informationen är lämnad av Lantmäteriet.

enligt instruktionen är att verka för att de transportpolitiska målen uppnås (1 §). Mot denna bakgrund sker produktionen av nautiska produkter och tjänster (sjökort och uppdateringstjänster) i huvudsak för att tillhandahålla säkra sjövägar när det gäller utomskärs- och inomskärsfarleder.

Inom myndigheten pågår ett arbete med att skapa en heltäckande nationell djupdatabas. Det sker genom att data som tas fram genom sjömätning samlas i en databas och genom digitalisering av analoga djupkartor som sker i projektet ScanDis. Informationen som läggs in i databasen måste vara av viss kvalitet. Det är i dag ett problem eftersom många aktörer som framställer djupdata inte använder sådana metoder och instrument som ger en tillräckligt god kvalitet. Informationen i databasen förbättrar möjligheterna till biologisk analys och modellering.

Från och med år 2012 har finansiering kommit från Havs- och vattenmyndigheten¹² för att påskynda uppbyggnaden av den nationella djupdatabasen och ett arbete pågår bl.a. med att digitalisera analoga djupkartor. Djupuppgifterna som lagras i djupdatabasen har en betydligt högre detaljeringsgrad än sjökorten, vilket kan medföra att vissa uppgifter omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL. Innehållet i djupdatabasen omfattar i dag cirka 35 procent av svenska kust- och havsområdena inklusive de stora sjöarna Väner, Vättern och Mälaren, som är modernt uppmätta. Ytterligare cirka 50 procent täcks in av digitaliserade äldre djupkartor med en mycket varierad kvalitet (de äldsta kartorna är från 1800-talet).

5.3.3 Närmare om SGU:s produktion av geografisk information

SGU är en förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. Myndigheten förvaltar anläggningar och annan egendom som tidigare använts för statens civila beredskapslagring av olja. Av 2 § i SGU:s myndighetsinstruktion¹³ framgår att myndigheten även ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Myndigheten ska i detta syfte bedriva en behovsstyrd insamling av grundläggande geo-

¹² Tidigare skedde finansieringen från Naturvårdsverket men flyttades över till Havs- och vattenmyndigheten i samband med att ansvaret för havsmiljöfrågor överfördes dit.

¹³ Förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

logisk information och förvalta och utveckla insamlad information i syfte att göra den tillgänglig och lätt att använda.

Grunden för produktionen är en traditionell kartering där geologer ute i fält observerar geologi ur olika aspekter som sedan lagras ned i databaser. Traditionellt har myndigheten också alltid skapat kartor för att visuellt visa geologin och så görs även i dag. Databaserna har med åren blivit mer komplexa och även mer detaljerade. Detta gör att det finns möjlighet att ur samma databaser skapa en mängd olika produkter allt från enkla presentationer av exempelvis jordarters utbredning till tolkningar och beräkningar av grundvattens sårbarhet för förorenande utsläpp. Till stora delar är det olika behov i samhället som driver utvecklingen av SGU:s produkter.

Geologisk information utgörs av information om berggrund, jordarter och grundvatten, både på land och på havsbotten. Olika metoder används och SGU utför exempelvis även geofysiska mätningar och kemiska analyser av jord och berg. Informationen kombineras och skapar olika teman.

Från att ha publicerat den geologiska informationen på tryckta kartor och i rapporter arbetar SGU de senaste åren mer fokuserat på att tillgängliggöra information via olika typer av tjänster på sin hemsida och via geodata.se. Bland annat tillhandahålls en tjänst i form av *Kartvisare*, som är ett enkelt tittskåp där förenklade kartor eller teman med kombinerad information presenteras. Bakomliggande information på angivna punkter kan också visas i informationsrutor. Ett annat exempel på tjänst som tillhandahålls är *Kartgenerator*, som ger användaren möjlighet att skapa egna kartor utifrån ett antal grundteman som sedan kan laddas ned. Kartorna innehåller ingen bakomliggandeinformation. Myndigheten arbetar också med att distribuera informationen genom WMS och WFS-tjänster.

Myndighetens mål är att göra informationen mer tillgänglig och användbar vilket ställer stora krav på databaserna samt på en kunskap om vilken typ av information som behövs. De användargrupper som främst har identifierats är länsstyrelser, kommuner, gruv- och prospekteringsindustrin, byggindustrin och andra myndigheter. För länsstyrelser och kommuner handlar det om att geologisk information används som underlag i planeringsarbete, exempelvis vid framtagning av översiktsplaner. Dessa är användare där kunskapen och kompetensen är mycket varierande. Ofta är de fokuserade på att få svar på en specifik fråga, som var man kan anlägga

energibrunnar, hur ser grundvattensituationen ut eller var finns det skredkänsliga områden. De använder inte ”rådata” i så stor utsträckning. SGU arbetar aktivt med att öka användningen av geografisk information hos just länsstyrelser och kommuner.

Prospekteringsindustrin är ett exempel på ofta mer avancerade användare som hellre använder rådata för att göra egna tolkningar och beräkningar. För dessa räcker inte SGU:s översiktliga information så långt utan de gör mer detaljerade undersökningar i egen regi.

Tjänsterna för tillhandahållande är resultat av ny teknik och en medvetenhet om att användarna vill ha enkel åtkomst till anpassad information. Den tekniska utvecklingen ställer också nya krav på kvaliteten på informationen. Vid den tidigare produktionen av en tryckt karta var lägesnoggrannheten anpassad för en fix skala och kartografiska korrigeringar, som flytt av symboler, kunde göras utan att kvaliteten i informationen gick förlorad. I dag använder många GIS-verktyg i sin hantering av landskapsinformation vilket ställer helt andra krav på lägesnoggrannhet. Inom myndigheten pågår därför arbete med att rätta till misspassningar, som beror på att information tagits fram på äldre underlag, i syfte att informationen ska fungera tillsammans med annan lägesbunden information i GIS.

5.3.4 Närmare om Naturvårdsverkets produktion av geografisk information¹⁴

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Myndigheten har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. I ansvarsuppgifterna ingår bl.a. att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker samt förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning.¹⁵

Processen att bilda reservat ska vara en öppen process och samråd ska ske mellan kommun, länsstyrelse och andra berörda myndigheter. Markägare och andra sakägare ska ges möjlighet att vara delaktiga. Enligt 33 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd

¹⁴ Uppgifterna är lämnade av Naturvårdsverket.

¹⁵ Se förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

enligt miljöbalken m.m. ska länsstyrelsen föra ett register, naturvårdsregister, över beslut enligt 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket ska föra ett sammanfattande nationellt register. De länsvisa och det nationella registren är desamma och förs i databasen VIC Natur. Arbetet med att bilda och förvalta skyddade områden kräver god tillgång till geografisk information kring gällande gränser, naturtypers utbredning, viktiga strukturer och funktioner samt artförekomster. Geografiska data är även viktigt för att ta fram statistik och genomföra rapportering enligt olika direktiv.

I sitt arbete använder Naturvårdsverket tillgänglig information från andra myndigheter men mycket geografisk information produceras på beställning. Exempel på data som produceras och underhålls är "kontinuerlig naturtypskartering av skyddade områden". Det är en satellitbaserad kartering av samtliga skyddade områden som bland annat används för att skapa enhetlig statistik för naturtyper (t.ex. trädslag) i våra skyddade områden. Ett annat exempel är en naturtypskarta med information om utbredningen av de naturtyper som ingår i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, bilaga 1. Denna databas med naturtyper används för arbetet med bevarandepaner och uppföljning av Natura 2000-områden. De metoder som används vid produktionen av geografiska data varierar beroende på vad det är som karteras. För karteringar av naturtyper är utgångspunkten ofta Lantmäteriets databas med grundläggande geografiska data som kompletteras med hjälp av satellitbilder, flygbilder, ortofoton samt skoglig och geologisk information. För att bedöma naturtyper och dess status behövs i många fall fältbesök. Några av databaserna uppdateras och kompletteras kontinuerligt av respektive länsstyrelse, som genom sitt löpande arbete samlar in ny information och kompletterar den befintliga informationen.

Genom databasen VIC Natur har Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Lantmäteriet en gemensam plattform för reservatsbildning, skötsel och förvaltning av skyddade områden. I systemet finns tillgång till alla nödvändiga geografiska data och det finns verktyg för underhåll av geografisk information. Systemet är begränsat till de personer som arbetar med att bilda och förvalta skyddade områden. Data i naturvårdsregistret och geografiska data över gällande skyddade områden som producerats av Naturvårdsverket tillhandahålls publikt via Naturvårdsverkets hemsida (via portalerna "Skyddad Natur", "Natura 2000 på webben" och "Miljö-

dataportalen". Data finns även tillgängligt via s.k. visnings- och nedladdningstjänster [WMS- och WFS-tjänster]).

Naturvårdsverket är tillsammans med HaV samordnare för den nationella miljöövervakningen. Miljöövervakning ger en lägesbeskrivning av tillståndet i miljön och varnar för störningar. Arbetet bygger på återkommande, systematiskt upplagda undersökningar, som visar miljötillståndet genom att registrera eventuella kvalitetsförändringar i naturmiljön. Genom att jämföra aktuella lägesbeskrivningar med tidigare mätningar kan förändringar i miljön upptäckas. På så vis kan man se om genomförda åtgärder får önskad effekt eller inte. Ibland behövs ytterligare undersökningar för att ta reda på om förändringen innebär ett problem eller inte. Ofta behövs mätningar över långa tidsperioder för att kunna se om en förändring orsakas av mänsklig påverkan eller är en naturlig variation. Därför är miljöövervakning ett långsiktigt arbete som kräver uthållighet över tid. Naturvårdsverkets miljöövervakning började 1978. De svenska mätseriernas längd är i många fall unika i världen. Miljöövervakningen bedrivs inom tio olika programområden där varje programområde har ett antal ingående delprogram. Ett exempel är "Programområde luft" där fyra av de tretton delprogrammen är "Försurande och övergödande ämnen", "Metaller i luft och nederbörd", "Ozonskiktets tjocklek" samt "Partiklar i luft och nederbörd". Resultatet från miljöövervakningens programområde luft används för att ta fram en nationell bild av luftkvalitet och luftnedfall. Det är ett viktigt underlag för att uppfylla de mätkrav som ingår i luftkvalitetsförordningen (2010:477) och olika konventioner. Miljöövervakningen och dess resultat är även viktiga underlag för arbetet med Sveriges miljökvalitetsmål.

Data från miljöövervakningen lagras och hanteras av datavärddar. I datavärdarnas uppdrag ingår att ta emot, lagra och tillhandahålla data. Data från de flesta miljöövervakningsprogrammen är publikt tillgängliga.

5.4 Användning av geografisk information

Enligt Lantmäteriet har statliga myndigheters användning av geografisk information ökat, vilket bl.a. beror på införandet av Inspire-direktivet. Datadelning innebär att organisationer kan få tillgång till stora delar av informationsansvariga myndigheters, inklusive Lantmäteriets, data mot en fast årlig ersättning i stället för att betala

avgift för levererad datamängd. PSI-direktivet¹⁶, Inspiredirektivet och geodatastrategin har inneburit att Lantmäteriet, förutom den geodata som levereras via externa återförsäljare, även tillhandahåller geodata till alla kunder som vänt sig till Lantmäteriet. Enligt Lantmäteriet önskar slutkunderna i det flesta fall att informationen ska tillgängliggöras via användarvänliga applikationer eller att informationen anpassas för en specifik verksamhet. Eftersom Lantmäteriet inte anpassar informationen efter kundspecifika behov är det vanligt att s.k. vidareförädlare utför det arbetet. Vidareförädlarna har därmed kommit att bli den viktigaste kanalen att öka och bredda användningen av Lantmäteriets geodata (se *Lantmäteriets årsredovisning 2011*).

Vid sidan av datadelning mellan myndigheter är företag den kundkategori som står för merparten av Lantmäteriets försäljningsintäkter avseende geografisk information år 2011 (68 procent). Därefter är det statliga myndigheter (18 procent) följt av kommuner och landsting (10 procent).

Enligt Lantmäteriets undersökningar minskar användningen av tryckta kartor kontinuerligt. I stället efterfrågar professionella användare som kommuner, myndigheter och företag i större utsträckning digital information som kan användas i egna applikationer. Det är dessutom mycket vanligt förekommande att privatpersoner använder kartor och flygbilder som distribueras digitalt i s.k. appar för smarta telefoner eller läsplattor. I dessa fall är dock inte Lantmäteriets geodata så vanligt förekommande eftersom de är belagda med licensavgifter. En av de största distributörerna av kartor för privatkonsumtion är Google.

Vid sidan av datadelning står användningen av höjddata för en del av ökningen av användningen av Lantmäteriets geodata under år 2011. Vidare har leveranser av data direkt till slutkunder ökat (forskning, ideella föreningar samt orienteringsklubbar), se *Lantmäteriets Årsredovisning 2011* s. 37 f.

Stora användargrupper inom den privata sektorn är exempelvis gruv- och prospekteringsindustrin och byggindustrin.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Direktivet genomfördes i Sverige genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2010.

Användare av djupinformation

Försvarsmakten är alltså en stor användare av sjögeografisk information. Försvarsmakten använder tre slags underlag; detaljerad topografi och bottenbeskaffenhet, lägesinformation samt underlag inför beslut och yttranden (SOU 2011:56 s. 120). I militära navigations-, lednings- och vapensystem är högupplöst djupinformation viktig som basinformation. Enligt Försvarsmakten kan tillgång till sådan information vara helt avgörande för framgång i undervattensstrid (exempelvis framförande av ubåt och autonoma undervattensfarkoster, ubåtsjaktverksamhet, minkrigsföring, minröjning och användande av fasta och rörliga spaningssensorer för undervattensspaning). En ubåt som har tillgång till högupplöst djupinformation i sina lednings- och navigationssystem kan operera i undervattensläge i exempelvis kustnära miljöer under mycket lång tid utan att behöva göra periskopobservationer, som kan leda till risk för upptäckt. Sådan information möjliggör för en modern autonom undervattensfarkost att förflytta sig någon decimeter över botten på en förprogrammerad väg vilket gör den mycket svår att upptäcka och bekämpa. Dessutom är tillgången till högupplöst djupinformation mycket viktig när det gäller att kunna hävda territoriell integritet, för att spåra upp och avvisa en kränkande ubåt och att försvåra för en motståndare att operera kustnära och rikets skärgårdsområden.

Försvarsmakten beställer insamling av djupinformation, sjömätning och anpassade nautiska produkter från Sjöfartsverket och andra leverantörer samt genomför viss egen kartering. Därutöver används underlag som genererats från olika typer av sensorer. Sjömätningarna genomförs i särskilt viktiga områden i ett operativt hänseende i syfte att ge ett taktiskt och tekniskt övertag mot en presumtiv motståndare.

När det gäller djupinformation för habitatmodellering är en djupmodell i form av en kontinuerligt beskriven yta att föredra framför sjökortens djupkurvor. Från djupmodell kan sekundära dataset härledas, såsom lutning, batymetriskt index (förhöjning, ås, rev, sänka, dal, slätt osv.) och "fraktalt index" eller brokighet i batymetrin.¹⁷ Tillsammans med exempelvis vågexponering har underlag av ovan beskriven art kunnat användas för att skatta

¹⁷ En fraktal brukar definieras som "ett självständigt mönster med struktur i alla skalor", vilket betyder att det liknar sig självt på samma sätt som ett träd grenar i sin tur har likadana fast mindre grenar, en s.k. naturlig fraktal.

bottensubstrat och på så sätt kunna modellera den potentiella förekomsten av arten eller habitatet.

Exempel på användning av djupdata i havsmiljöarbetet och i kommande havsplanering

Behovet av och intresset för djupdataprodukter har ökat även inom andra verksamheter än försvaret. Det är främst inom miljöarbetet som djupdata används men även som underlag för forskningsanalyser och som underlag i samband med alternativa kraftkällor såsom etablering av vindkraftparker till havs eller vågkraftverk. Informationen om djup- och bottenbeskaffenhet behövs också för miljöprovningen av olika havsrelaterade verksamheter. Havsmiljöförvaltningen förutsätter kunskap om förhållanden i havet för att rätt åtgärder ska vidtas så att en god miljöstatus kan uppnås. Havsplanering är en process inom vilken olika intressen och skyddsbehov har att vägas mot varandra. Sekretess för detaljerad information om djup- och bottenbeskaffenhet uppfattas som ett stort problem av myndigheter och forskare som arbetar med havsmiljöfrågor eftersom information ligger till grund för mycket av den kunskapsuppbyggnad, modellering och planering av havsmiljön som en hållbar förvaltning av haven kräver. Kraven i samband med tillstånd för insamling, lagring och spridning av information om djup och bottenbeskaffenhet medför kostnader för de organisationer som behöver tillstånd. Det uppfattas även som komplicerat att hantera den sekretessbelagda informationen, vilket hämmar det fulla tillgodogörandet (se Havsmiljöutredningens slutbetänkande SOU 2008:48, *En utvecklad havsmiljöförvaltning* s. 314 f.).

Genom antagande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område, nedan kallad havsmiljödirektivet och med direktivets mål om att uppnå en god miljöstatus till år 2020, har EU höjt ambitionerna i havsmiljöarbetet.

Havsmiljödirektivet är ett omfattande regelverk som utgör en ram inom vilken medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå eller upprätthålla god miljöstatus. Direktivet är uppbyggt kring sexåriga förvaltningscykler, där medlemsstaterna ska börja med att göra en inledande bedömning av havens status och fastställa vad som är god miljöstatus för sina förvaltningsområden. Därefter ska ett övervakningsprogram och åtgärdsprogram tas fram

och genomföras. Efter sex år utvärderas arbetet genom att en ny inledande bedömning görs.

Genom havsmiljöförordningen (2010:1341) har Sverige genomfört havsmiljödirektivet. HaV har enligt havsmiljöförordningen ansvaret för genomförandet av direktivet i Sverige. Målet för Sveriges förvaltning är att i enlighet med direktivets krav både Nordsjön och Östersjön ska ha en god miljöstatus senast 2020. En förutsättning för att kunna lyckas med direktivets mål är regional koordinering mellan de länder som delar havsområde. Det regionala havsmiljösamarbetet inom ramen för Helcom och Oskar är därför mycket viktigt (se avsnitt 5.6.1).

Europeiska kommissionen har presenterat ett förslag om ett havsplanerings- och kustzonförvaltningsdirektiv (Förslag den 12 mars 2013 till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättandet av en ram för fysisk planeringen i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden 2013/0074 [COD]). Bakgrunden till förslaget är bl.a. att efterfrågan på användning av havsområdena inom EU har ökat och att traditionella sektorer som sjötransporter och fiske har fått konkurrens av framförallt den havsbaserade vindkraften som genomgår en kraftig expansion i norra Europa. Denna utveckling i kombination med önskemål om tillväxt i kustregionerna och att havsmiljöarbetet har stärkts, gör att Europeiska kommissionen ser behov av gränsöverskridande samarbeten och lösningar inom ramen för en havsplanering i medlemsstaterna.

För att havsplanering ska kunna göras på ett ändamålsenligt sätt behöver naturvärden i haven bedömas och kartläggas så att hållbara avvägningar kan göras mellan å ena sidan nyttjande av havets resurser och å andra sidan behov av olika typer av naturskydd i havsområden. För att få fram underlag för en naturvärdesbedömning krävs tillgång till högupplöst information om djup- och bottenbeskaffenhet.

HaV tillsammans med Sveriges kustlänsstyrelser har i respektive regleringsbrev för 2013 (liksom för 2012) i uppdrag att för en kommande svensk havsplanering bland annat inhämta information som kan utgöra underlag för en sådan planering. Länsstyrelsen i Västra Götaland har som särskild uppgift att fortsatt utveckla det gemensamma länsstyrelsearbetet med it-system och datainsamling och bearbetning för havsplanering.

Sammantaget är havsförvaltningen beroende av djupdata av god kvalitet och hög upplösning. Exempelvis behövs sådan data

- för att på ett kostnadseffektivt sätt få fram underlag över havsbottnarnas habitat och arter för att bedöma naturvärden, vilket är grundläggande för havsplaneringen,
- för att inom naturvärden förvalta och införa nya skyddade områden med avseende på arter och habitat,
- för att tillsammans med stickprovdata ta fram underlag för modellering av habitat och arter, vilket är nödvändigt för att bedöma tillstånd och påverkan på de marina ekosystemen,
- som underlag för att genom modellering kostnadseffektivt kunna bedöma de fysiska, kemiska och vissa biologiska tillstånd i hav och kust på en relevant geografisk skala som är anpassad efter havsmiljöförordningens förvaltningsområden och rapporteringskrav och
- för att ta fram biologiskt underlag för fiskeriförvaltningen.

HaV är den centrala förvaltningsmyndigheten för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Enligt HaV:s myndighetsinstruktion¹⁸ ska myndigheten arbeta med frågor som rör havsplanering, ansvara för genomförandet av miljöövervakning inom sitt ansvarsområde samt göra kunskaper om havs- och vattenmiljön och fisket tillgängliga för andra myndigheter, allmänhet och berörda. I arbetet ingår även att skydda naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, älvar, hav och vattendrag.

HaV:s bedömning är att det framöver kan förväntas ett ökat behov av användning av djupdata i havsmiljöarbetet och även indirekt i havsplaneringen. Ur ett större perspektiv är också detaljerat underlag över havet (som bl.a. baseras på djupdata) en förutsättning för en kvalitativ samhällsplanering och tillståndshantering kopplad till haven. Även Sjöfartsverket har till utredningen lyft fram att en tydlig trend är att efterfrågan på sjögeografisk information ökar, bl.a. tillgången till sjökortsdata och djupdata för andra syften än navigering.¹⁹

Myndigheter som i stor utsträckning använder djupinformation är SMHI, Havs- och vattenmyndigheten, SGU, länsstyrelser, Bo-

¹⁸ Förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁹ Se även Europeiska kommissionens Grönbok *Kunskap i havsfrågor 2020, från kartläggning av havsbotten till havsprognoser KOM(2012)473 s. 6 f.*

verket, Riksantikvarieämbetet, Transportstyrelsen och Statens maritima museer. Dessutom används djupinformation av kustkommunerna, Svenska kraftnät och Göteborgs Marina Forskningscentrum.

5.5 Förmedling av geografisk information

5.5.1 Svensk e-förvaltning

Det övergripande målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete (se prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Elektronisk förvaltning (e-förvaltning) ska bidra till det målet. E-förvaltning är ett begrepp som används för att beskriva en form av verksamhetsutveckling inom den offentliga förvaltningen som innebär att myndigheterna drar nytta av it och kombinerar den nya tekniken med organisatoriska förändringar och satsningar på kompetensutveckling i syfte att förbättra effektiviteten i sina respektive verksamheter. Benämningen e-förvaltning används också för att beskriva statsförvaltningens användning av it för utbyte av information och tjänster med medborgare, företag och andra delar av förvaltningen.

I januari 2008 fastställde regeringen en nationell handlingsplan för den svenska e-förvaltningen (Fi2008/491). I denna anges det övergripande målet för e-förvaltningen vara att arbetet ska leda till att "det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service." Service till medborgare och företag står i fokus. Det övergripande målet ska uppnås med hjälp av insatser inom följande fyra områden; regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering, tekniska förutsättningar och it-standardisering, gemensamma verksamhetsstöd, kompetensförsörjning och samlad uppföljning samt förvaltningens kontakter med medborgare och företag. Det gemensamma arbetet är inriktat mot tre målbilder; en enklare vardag för företag och privatpersoner, en öppnare och smartare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt en effektivare offentlig verksamhet (prop. 2011/12:1 utg.omr. 22 s. 85). I mars 2009 tillsattes E-delegationen som ett led i genomförandet av handlingsplanen för e-förvaltning.

Den 17 december 2012 presenterade regeringen sin strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning. Syftet är att tydligt sätta den enskilde medborgarens och den enskilde företagarens behov i centrum för utvecklingen av framtidens digitala samhällsservice. I strategin beskrivs regeringens målsättningar för arbetet med att styra och förstärka myndigheternas förmåga att samverka digitalt i förvaltningsgemensamma it-frågor. Den enskilda medborgarens och företagarens behov ska därvid vara i centrum för utvecklingen av framtidens digitala samhällsservice. Fler förvaltningsgemensamma digitala tjänster ska bidra till att förenkla vardagen för privatpersoner och företag. De ska utformas efter användarnas behov, vara enkla och säkra att använda och lätta för medborgare att hitta. Genom att göra det lättare att hitta och använda sådan statlig information som kan vidareutnyttjas och sådana statliga tjänster som har gränssnitt som kan användas av andra system ska innovation stödjas. Publicering av offentlig information via internet och användning av sociala medier ska öka möjligheterna till insyn och delaktighet. Kvaliteten och effektiviteten i statsförvaltningen ska öka genom standardiserad informationshantering, förbättrad informationssäkerhet och digitaliserade processer (se vidare *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*).

Enligt regeringen påverkar det sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation möjligheten att nå regeringens mål inom e-förvaltning (se prop. 2012/13:1 utg. omr. 20 s. 52).

Slutligen bör återigen nämnas att genom lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen genomfördes det s.k. PSI-direktivet, i svensk rätt (se fotnot 16). Lagen syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

5.5.2 Inspiredirektivet

Bakgrunden till Inspiredirektivets tillkomst

Behovet av att inrätta en infrastruktur för geografisk information växte under 1990-talet i samband med förändringen av synsättet på skapandet och genomförandet av politiska mål på både nationell nivå och EU-nivå. Det gällde framför allt inom miljöområdet där

det fanns ett stort behov av internationell samverkan eftersom klimatfrågan ur ett globalt perspektiv fått allt större betydelse. Med detta ökade kraven på kunskap om geografisk information vilket i sin tur innebar att informationen behövde bli mer lättillgänglig för att i större utsträckning kunna användas som underlag för exempelvis analyser och genomföranden.

Infrastruktur för geografisk information kan beskrivas som en sammanhängande helhet av information tillsammans med olika förutsättningar för att göra informationen tillgänglig och användbar, t.ex. regelverk, tjänster för att söka, hitta och använda informationen samt system för samverkan mellan olika aktörer.

För att lösa ett antal problem som ofta förknippades med geografisk information, exempelvis problem med informationsdelning och bristande kvalitet, krävdes bestämmelser som reglerade tillgång till samt utbyte, delning och nyttjande av gemensamt fungerande geografisk information och tjänster (se prop. 2009/10:224 s. 18).

År 1990 kom det första direktivet 90/313/EEG om rätt att ta del av miljöinformation. Direktivet är numera upphävt genom direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation (miljöinformationsdirektivet). Århuskonventionen²⁰ och miljöinformationsdirektivets tillkomst är två av de viktigaste grunderna för Inspiredirektivet. En annan viktig faktor som bidragit till direktivets tillkomst är den tekniska utvecklingen som möjliggör att elektroniskt samla in, lagra, analysera och presentera geografisk information och att upprätta en elektronisk infrastruktur för geografisk information (prop. 2009/10:224 s. 18).

Våren 2007 trädde Inspiredirektivet i kraft. Det har sin grund i Europeiska kommissionens sjätte miljöhandlingsprogram och är tillämpligt inom områden för gemenskapens miljöpolitik samt för politik och verksamhet som kan påverka miljön. Genom lagen (2010:1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation, som båda trädde i kraft den 1 januari 2011, genomfördes Inspiredirektivet i svensk lagstiftning (se vidare avsnitt 3.3). Vidare krävde genomförandet av Inspiredirektivet ändringar i

²⁰ Århuskonventionen är en FN-konvention som sammanfattningsvis reglerar förhållandet mellan allmänheten och myndigheter när det gäller rätten att få tillgång till miljöinformation, rätten att påverka miljöbeslut samt rätten att överklaga miljöbeslut eller på annat sätt få en juridisk prövning om deras rättigheter har kränkts. Århuskonventionen har undertecknats av samtliga av EU:s medlemsstater och av den Europeiska gemenskapen. Sverige har ratificerat konventionen (se vidare prop. 2004/05:65).

10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i 2 och 7 §§ lagen (2000:224) om fastighetsregister.

Närmare om Inspiredirektivet

Inspiredirektivet är ett ramdirektiv som kompletteras av ett antal genomförandebestämmelser i form av direkt tillämpliga EU-förordningar och EU-beslut. Upplysningshänvisningar till dessa tas in i förordningen om geografisk miljöinformation allteftersom de beslutas. Det är fråga om kommissionens förordning (EG) nr 1205/2008 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG om metadata, kommissionens beslut nr 4199/2009 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG när det gäller övervakning och rapportering, kommissionens förordning (EG) nr 976/2009 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG med avseende på nättjänster, kommissionens förordning (EU) nr 268/2010 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG vad avser tillgången för gemenskapens institutioner och organ till medlemsstaternas rumsliga datamängder och datatjänster på harmoniserade villkor och kommissionens förordning (EU) nr 1089/2010 av den 23 november 2010 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG vad gäller interoperabilitet för rumsliga datamängder och datatjänster.

Inspiredirektivet skapar förutsättningar för uppbyggnad, beskrivning och åtkomst av geografisk information²¹ på ett standardiserat sätt vilket effektiviserar hanteringen av informationen både nationellt och inom EU och som även ligger i linje med regeringens mål rörande e-förvaltning (se avsnitt 5.5.1). Inspiredirektivet skapar med andra ord en rättslig ram för en informationsinfrastruktur, vilket bidrar till att lösa flera problem som tidigare funnits med att exempelvis få tillgång till information, med bristande kvalitet och med problem rörande datadelning mellan myndigheter.

²¹ I den svenska versionen av Inspiredirektivet används termen rumslig information eller rumsliga datamängder, som översättning av det engelska "spatial information" och "spatial data". Det svenska begreppet används inte i den svenska lagstiftningen utan i stället används begreppet geografisk miljöinformation om det som träffas av Inspiredirektivet. Lantmäteriet och många andra aktörer använder dessutom geodata synonymt med begreppet geografisk information.

Direktivet bidrar även till att det blir lättare för allmänheten att via internet söka, titta på och ladda ned geografisk information.

Direktivet omfattar geografisk information som produceras och tillhandahålls av offentliga aktörer. De privata aktörernas medverkan är möjlig, men bygger på frivillig medverkan.

Direktivet omfattar endast myndigheternas befintliga elektroniska information, vilket innebär att det inte finns krav på insamling av information eller att nya databaser ska byggas upp. Vilken information som ryms under benämningen rumslig information beskrivs översiktligt i direktivets tre bilagor som grupperar relevant information under olika teman. Detaljerade bestämmelser om den information som omfattas av benämningen rumslig information i Inspiredirektivet finns i kommissionens förordning (EU) nr 1089/2010 av den 23 november 2010 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG vad gäller interoperabilitet för rumsliga datamängder och datatjänster (senast ändrad genom kommissionens förordning (EU) nr 102/2011 av den 4 februari 2011).²² Den informationen benämns geografisk miljöinformation i den svenska lagstiftningen.

Direktivet påverkar inte immateriella rättigheter; myndigheters upphovsrätt till insamlad information inskränks således inte. Direktivet ger vissa möjligheter att begränsa tillgången på information med hänsyn till bl.a. säkerhet, sekretess, upphovsrätt och skydd för personlig säkerhet.

5.5.3 Geodatasamverkan

Lantmäteriet har sedan 2006 haft i uppdrag från regeringen att tillsammans med Geodatarådet och med andra berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting utarbeta en strategisk plan för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet, den s.k. nationella geodatastrategin (se Lantmäteriets rapport *Nationell geodatastrategi 2009 LVM-rapport 2009:3*). Geodatastrategin är bl.a. ett led i det praktiska genomförandet av Inspire. I det arbetet spelar Geodataportalen en central roll som är den svenska noden för Inspire, se vidare avsnitt 5.5.4 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 20 s. 52).²³

²² Detaljerad information finns för bilaga I. Under våren 2013 kommer kompletteringar att presenteras för direktivets bilaga II och bilaga III.

²³ I januari 2012 var det 116 kommuner och ett 20-tal av de statliga myndigheterna som deltar i samverkan.

Lantmäteriets uppgift är således att administrera och vidareutveckla samverkan inom geodataområdet, att tillhandahålla, förvalta och vidareutveckla den tekniska lösningen – Geodataportalen – samt att sköta och bevaka driften av den. Till sin hjälp har Lantmäteriet Geodatarådet som bistår i det arbetet och som består av ledamöter från tolv myndigheter och organisationer.²⁴

Närmare om geodatastrategin

Syftet med geodatastrategin är att ge vägledning till producenter och användare av geografisk information och fastighetsinformation inom ramen för geodata för att det ska bli så enkelt som möjligt att hitta och använda geodata. Det rör sig om utveckling och användning av standarder och specifikationer, metadata, metadata-tjänster, tjänster för spridning av information, åtkomst och användning samt forskning och utbildning.

Geodatasamverkan innebär att organisationer med ett offentligt uppdrag (exempelvis statliga myndigheter och kommuner) frivilligt kan medverka i infrastrukturen för geodata. Sådan samverkan regleras genom avtal. I januari 2013 var det 26 statliga myndigheter (inklusive region Halland och SOS Alarm) samt 116 kommuner som var med i geodatasamverkan (datadelningsarbetet).²⁵

Inom ramen för samarbetet har en verksamhetsmodell för geodatasamarbete inom Sverige tagits fram. Modellen innebär att flera parter och flera datateman än de som omfattas av Inspiredirektivet kan ingå samt att användningen inte begränsas till miljöändamål. Parterna i geodatasamarbetet deltar i att utveckla och förvalta infrastrukturen för geodata genom exempelvis partssammanträden. Vid dessa möten hanteras strategiska och för parterna gemensamma frågor.

²⁴ Lantmäteriets roll som samordningsansvarig för geografisk information framgår tydligt av myndighetens instruktion där det anges att Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (se 4 § förordningen [2009:946] med instruktion för Lantmäteriet).

²⁵ Uppgifterna har lämnats av Lantmäteriet i januari 2013.

5.5.4 Geodataportalen

Geodataportalen fungerar som en gemensam ingång till geodata och tjänster. I portalen ges möjlighet att söka, hitta och titta på geodata från olika källor och nå olika organisationers metadata²⁶, geografisk miljöinformation, annan geodata och informationshanteringstjänster. Användarna kan således via portalen få kännedom om vilka geodataprodukter som ligger lagrade hos respektive producent av information. Via metadatakatalogen beskrivs tillgängliga geodata, dess kvalitet och villkor för användning. Portalen uppfyller de krav som uppställs i Inspiredirektivet. Samtliga organisationer som är informationsskyldiga enligt förordningen om geografisk miljöinformation åläggs att ta fram metadata och göra denna och den geografiska miljöinformationen tillgänglig via informationshanteringstjänster.

Geodataportalen är dessutom en koppling till den Europeiska geodataportalen – Inspire Geoportal.

5.6 Globalt och regionalt samarbete rörande miljöinformation

Det pågår arbete på nationell, regional och global nivå med att bygga upp system för att tillhandahålla kunskapsunderlag som rör tillståndet för jordens miljö.

Copernicus (tidigare benämnd Global Monitoring for the Environment and Security, GMES), är ett brett program för att tillhandahålla information och tjänster för ett brett spektrum av användare inom nedan beskrivna tematiska områden som täcker land, atmosfären och havsmiljön. Programmet levererar tjänster inom miljö och säkerhet som i huvudsak bygger på satellitmätningar och på produkter som baseras på dessa mätningar. Det ska tillhandahålla tjänster som stödjer EU:s miljö- och säkerhetspolitik, liksom fylla behov hos andra användare som nationella myndigheter, forskare och företag och medborgarna (se prop. 2008/09:162 s. 189 f.). Respektive medlemsland bidrar med sina grunddata/referensdata och informationen rör i huvudsak följande områden:

²⁶ Metadata är information som beskriver innehållet, tillgängligheten och kvaliteten i datamängder och tjänster.

- Land-, havs- och atmosfärsinformation: för att säkerställa en systematisk övervakning och prognostisering av tillståndet för dessa delsystem på regional och global nivå.
- Information relaterad till klimatförändringar: för att bidra till att kartlägga effekterna av klimatförändringar, bedöma riskreducerande åtgärder och bidra till en kunskapsbas för anpassningsstrategier och investeringar.
- Kris- och säkerhetsinformation: för att ge stöd i händelse av katastrofer och relaterade humanitära behov, i synnerhet till räddningstjänstens myndigheter så att de kan få fram korrekta uppgifter om t.ex. havsövervakning (oljeutsläpp), gränskontroll, globala konflikter etc.

Copernicus kommer att bygga på internationellt samarbete, inom bl.a. GOOS och GEOS. GEOSS (Global Earth Observation System of Systems²⁷) är ett exempel på globalt samarbete som syftar till att koppla samman befintliga och planerade observationssystem och data runt jorden och stödja utvecklingen av nya system i syfte att förbättra övervakningen av tillståndet på jorden. GOOS (Global Ocean Observing System) är ett annat exempel på system av program för havsobservationer i världens länder. Plattformen ska leverera oceanografiska produkter och tjänster.

Rymdstyrelsen ansvarar för frågor som gäller den svenska satellitbaserade fjärranalysverksamheten och ska verka för att olika intressenters verksamhet på fjärranalysområdet samordnas i nationella, bilaterala och internationella samarbeten. I Sverige finns det flera aktörer som företräder olika samhällsbehov och användarintressen av satellitdata, exempelvis Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, SMHI, Lantmäteriet, SCB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Jordbruksverket, Sveriges Lantbruksuniversitet och Försvarsmakten (se prop. 2008/09:162 s. 189 f.). Även HaV ingår i denna krets.

Det gemensamma informationssystemet SEIS har till syfte att modernisera och förenkla tillgänglighet, utbyte och användning för miljödata och miljöinformation som behövs för att utforma och genomföra miljöpolitiken. Ett arbete pågår för att stegvis ersätta de nuvarande rapporteringssystemen, som ofta är centraliserade, med system baserade på åtkomlighet, datadelning och driftkompatibilitet.

²⁷ www.earthobservations.org, www.geoportal.org

Det europeiska nätverket för mätningar och data om havet, EMODnet (European Marine Observation and Data Network) är en data- och kunskapsdatabas för grundläggande havsförvaltning som stöds av EU:s integrerade havspolitik. EMODnet utgör en gemensam kontaktpunkt för tillträde och åtkomst till marina data från observationer, undersökningar och provtagningar som finns i databaser från byråer, myndigheter, forskningsinstitut och universitet i hela EU. Förslaget om en data- och kunskapsdatabas förslags av kommissionen i grönboken om havspolitik (KOM [2006]275). År 2009 lanserades en första uppsättning förberedande insatser med målet att skapa prototyper för dataplattformar. Genom Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 av den 30 november 2011 om inrättande av ett program för att stödja den fortsatta utvecklingen av en integrerad havspolitik har arbetet utvidgas till att omfatta alla europeiska havsområden. Målet är att kunna tillhandahålla en medelupplösande kartering över Europas hav för sju teman²⁸ till år 2014.

Den nationella djupdatabasen som Sjöfartsverket förvaltar är ett sådant exempel. Dessutom har Sjöfartsverket ett uppdrag från regeringen att utreda förutsättningarna för att tillsammans med övriga Östersjöländer etablera en digital djupdatamodell täckande hela Östersjön. Samarbetet drivs inom ramen för IHO:s (International Hydrographic Organization) regionala kommission BSHC (Baltic Sea Hydrographic Commission).

Lantmäteriet är ytterligare ett exempel på myndighet som bedriver internationella samarbeten. Det sker i huvudsak inom ramen för EU och FN eller i andra officiella organisationer där Lantmäteriet som myndighet direkt eller indirekt är medlem. Vidare finns ett väletablerat samarbete mellan de nordiska lantmäterimyndigheterna. Särskilda avtal reglerar formerna för utbyte av geografiska data i gränsområdena mellan länderna samt för produktion och användning av gemensamma systemlösningar.

Nedan ger utredningen en översiktlig redogörelse av några ytterligare centrala samarbeten som pågår inom EU för insamling, bearbetning och sammanställning av data som används inom ramen för miljöarbetet. För en mer utförlig beskrivning, se exempelvis Havsplaneringsutredningens betänkanden *Planering på djupet – fysisk planering på havet* och *Kunskap på djupet – Kunskapsunderlag för*

²⁸ De sju tematiska sammanställningsgrupperna är hydrografi, geologi, fysik, kemi, biologi, fysiska livsmiljöer och mänsklig verksamhet.

havsplanering (SOU 2010:91 och SOU 2011:56). Behovet av och tillgången till fjärranalysbaserad information har ökat och utvecklingen går mot ett allt växande utnyttjande av sådan information. I propositionen *En sammanhållen klimat- och energipolitik* uppmärksammades exempelvis nyttan av fjärranalys i klimatarbetet och de vinster som kan uppnås mellan de satsningar som Rymdstyrelsen gör och de behov av data som finns inom klimatområdet. Regeringen anförde bl.a. att fjärranalys har ett särskilt stort värde inom miljö-, klimat- och säkerhetsarbetet som verktyg för övervakning av miljön på global, regional och lokal nivå. Med fjärranalys insamlas och bearbetas data från satellit eller flygburna instrument. Fjärranalys kan användas för att exempelvis öka samhällets förmåga att hantera naturolyckor, följa förändringar av vegetationen, istäcket över polarområdena eller i övrigt samla in data om miljön på jordklotet (se prop. 2008/09:162). Den tekniska utvecklingen har medfört att satellitdata kan användas av många fler än vad som var möjligt tidigare.

Europeiska kommissionen har det övergripande ansvaret och den europeiska rymdorganisationen ESA (*European Space Agency*) samordnar och genomför rymdteknikdelen av programmet Copernicus. Rymdstyrelsen ansvarar för frågor som gäller den svenska satellitbaserade fjärranalysverksamheten och ska verka för att olika intressenters verksamhet på fjärranalysområdet samordnas i nationella, bilaterala och internationella samarbeten. Regeringen ansåg det angeläget att förutsättningar skapades för att finna synergier mellan miljö-, klimat- och säkerhetsområdenas behov och utformningen av de tekniska systemen. Regeringen ansåg vidare att en bättre fungerande myndighetssamverkan leder till effektivare utnyttjande av flygbilds- och satellitdata för olika ändamål och det samhälls-ekonomiska utbytet av rymdverksamheten ökar även därigenom (prop. 2008/09:162. s. 190). I november 2009 fick ett flertal myndigheter, däribland Försvarsmakten, Lantmäteriet, MSB, Naturvårdsverket, SMHI och Rymdstyrelsen, i uppdrag att utreda metoder och former för stärkt myndighetssamverkan inom fjärranalysområdet, särskilt avseende på Copernicus. Redovisningen av regeringsuppdraget skedde den 19 maj 2010 i rapporten *Redovisning av uppdrag angående behovet av stärkt myndighetssamverkan på fjärranalysområdet*, 2010-05-19. I denna rapport återfinns bl.a. en mer detaljerad redovisning av svensk fjärranalysanvändning och viktiga nationella och internationella program och initiativ.

5.6.1 Exempel på ytterligare samarbeten för ökad tillgång till geografisk information inom ramen för miljöarbetet

Inom ramen för havsförvaltningen

Helcom och Ospar

Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö från år 1992 är ett mellanstatligt regionalt samarbete inom miljöområdet. Helsingforskommissionen, förkortat Helcom, är det styrande organet i konventionsarbetet där de nio Östersjöstaterna ingår samt EU (Danmark, Finland, Estland, Tyskland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Sverige och Europeiska kommissionen). Syftet med samarbetet är skydda Östersjöns marina miljö från olika föroreningar. Helcom beslutade vid ett ministermöte år 2007 att anta en handlingsplan för Östersjön, med syfte att uppnå god miljöstatus i Östersjön till år 2021 genom att bl.a. besluta om att utveckla gemensamma principer för övergripande och tvärsektoriell fysisk havsplanering. Inom ramen för Helcom samlas data om havsmiljön in från medlemsstaterna och för att analysera och åskådliggöra komplex information används i allt större utsträckning geografiska informationssystem. Inriktningen på Helcoms arbete vad gäller data och information är att göra det möjligt att bedöma miljöbelastningen från föroreningar och vilka effekter det får på havsmiljön i Östersjön. Det ger ett bättre underlag för medlemsstaternas beslutsfattande samt gör miljöinformationen mer tillgänglig för allmänheten.

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten från år 1998 (Ospar-konventionen eller Oslo-Paris-konventionen) omfattar även Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Konventionen rör inre vatten, territorialhavet, de ekonomiska zonerna och det fria havet. Konventionernas syfte är bl.a. att förhindra och helst stoppa förorening av havet samt skydda havsmiljön. Genom den femte Nordsjökonferensen i Bergen år 2002 har Ospar-konventionen tjänat som plattform för utbyte av information om fysisk planering i havsområdet.

Inom ramen för dessa två konventioner samlas data om havsmiljön in från medlemsstaterna, ställs samman, analyseras och görs tillgänglig i sammanställd och bearbetad form.

Kunskap i havsfrågor – Europeiska kommissionens grönbok

Den 29 augusti 2012 publicerade Europeiska kommissionen en Grönbok om kunskap i havsfrågor (se Grönbok, *Kunskap i havsfrågor 2020, från kartläggning av havsbotten till havsprognoser* [KOM (2012) 473]). Kommissionen vill genom initiativet bygga upp den kunskapsbas som behövs för att en hållbar och sysselsättnings-skapande ekonomi ska kunna växa fram inom havs- och sjöfartssektorerna. Syftet med grönboken är att inleda en debatt om den bästa strategin för att hantera de möjligheter som finns att ta fram en tillgänglig och hållbar digital kartläggning av Europas havsbotten till år 2020. Initiativet beskrivs av Kommissionen som bredare än EMODnet eftersom det erbjuder en enhetlig ram för all pågående verksamhet som rör havsobservationer inom EU med grundläggande principer som att samla in data en enda gång och använda den för många syften samt att data bör vara interoperabla, åtkomliga och fria från användningsrestriktioner. I det arbetet ska bl.a. ingå Copernicus och EMODnet.

Miljö- och jordbruksutskottet har i sitt utlåtande över grönboken bl.a. konstaterat att det har stor betydelse för kunskapsförsörjningen att alla intressenter är delaktiga och att det finns tillgång till relevanta, lättillgängliga och kostnadsfria data (Utlåtande 2012/13: MJU7 Kunskap i havsfrågor 2020). Den 28 november 2012 biföll kammaren utskottets förslag till beslut.

Projekt Monalisa

Sjöfartsverket är projektledare i samarbetsprojektet Monalisa som spänner över de tre nordiska länderna Sverige, Finland och Danmark och som innebär att deltagande myndigheter, näringsliv och forskningsvärlden arbetar för att utveckla smartare sjötransporter. Modern teknik och kvalitetssäkrade farleder ska leda till en ökad säkerhet och en minskad miljöpåverkan. Den tyngsta delen i projektet är att kvalitetssäkra djupinformationen i handelssjöfartens farvatten för att minimera risken för grundstötning och maximera möjligheten till att använda den effektivaste färdplanen för varje enskild transport med hänsyn till exempelvis väder, strömmar, isläge, trafiksituation och tillgänglighet av kajplats och lots. Projektet omfattar utveckling och demonstration av innovativa e-navigationsapplikationer som bland annat bidrar till att utveckla gröna

korridorer.²⁹ Projektet är delvis EU-finansierat och beräknas att pågå till och med år 2013.³⁰

Andra sammanställningar av djupdata

Vid sidan av myndigheters tillhandahållande av geografisk information finns andra sammanställningar som distribuerar geografisk data. Den norska databasen Olex, är ett exempel på där användaren kan få tillgång till detaljerad djupinformation genom att utväxla data med andra användare. Mjukvaran som finns tillgänglig hos Olex ger möjlighet till kartläggning av havsbotten, vattenpelare och ström. Vidare erbjuds navigationsfunktioner med visning av raster- och vektorkartor samt plotterfunktioner. Enligt Sjöfartsverket finns det svenska användare av Olex som har samlat in information inom svenskt territorialvatten.

Ett annat samarbete med att ta fram olika typer av djupdata-produkter och som Sjöfartsverket har nämnt till utredningen är GEBCO (General Bathymetric Chart of the Oceans). Utvecklingen av portalen utförs av ett antal internationella experter och det sker under IOC (International Oceanographic Commission) och IHO. Materialet är publikt tillgängligt och upplösningen på tillgängliga grid är från 900 till 1852 meter och har en global täckning.

Andra former av samarbeten

EuroGeographics

EuroGeographics är ett europeiskt samarbete inom ramen för en internationell ideell förening som Lantmäteriet deltar i som medlem tillsammans med andra motsvarande myndigheter. EuroGeographics uppdrag är att främja utvecklingen av den europeiska spatiala infrastrukturen genom samarbete rörande geografisk information, inklusive topografisk information, och fastighetsregisterinformation. EuroGeographics strävar efter att skapa, underhålla och distribuera harmoniserade topografiska referensdataset och relaterade tjänster, i små och medelstora skalor, för att stödja gränsöver-

²⁹ Gröna korridorer är ett initiativ från Europeiska kommissionen som syftar till att stärka näringslivets konkurrenskraft och skapa hållbara transportlösningar.

³⁰ Källa: Sjöfartsverkets och Trafikverkets webbplatser.

skridande eller paneuropeiska kundkrav. Ett exempel på gemensam produkt är EuroRegionalMap (ERM). Det är en översiktskartebas över hela Europa (35 länder) i skala 1:250 000. European Location Framework (ELF) är ett initiativ av EU som genomförs av Euro-Geographics. ELF syftar till att stödja viktiga EU-initiativ som ”Den digitala agendan för Europa”, Inspiredirektivet och Copernicus genom att effektivt knyta samman de nationella informationsresurserna. Detta sker bl.a. genom att ta fram gemensamma specifikationer för information och tjänster för pan-europeisk användning av geodata. ELF bygger på det europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF) och syftar till att skapa förutsättningar för semantisk, organisatorisk, juridisk och teknisk interoperabilitet för gränsöverskridande geospatiala referensdata och tjänster från nationella informationstillgångar.

6 Utländsk rätt

6.1 Inledning

Det har inte uttryckligen angetts i utredningsuppdraget att undersöka och beskriva andra länders motsvarande lagstiftning till lagen (1993:1742) om skydd för geografisk information med tillhörande förordning (1993:1745). Utredningen har ändå funnit det angeläget att undersöka om våra geografiskt närmaste länder har en motsvarande lagstiftning eftersom det generellt sett finns stora likheter i rättssystemen. Undersökningen har dock visat att regleringen på detta område skiljer sig mellan länderna. Utredningen har också valt att undersöka om Frankrike har liknande bestämmelser. Det bör framhållas att syftet med undersökningen i denna del inte har varit att beskriva ovannämnda länders reglering rörande offentlighet och sekretess, annan skyddslagstiftning eller reglering rörande införandet av Inspiredirektivet.¹

Utredningen har haft skriftliga kontakter med de ansvariga departementen och i vissa fall andra statliga institutioner i Norge, Danmark, Finland och Frankrike angående vilka regler som finns när det gäller skydd för känslig geografisk information. Skrivelserna har varit ställda direkt till berörda tjänstemän och de svar som lämnats representerar således inte någon formell ståndpunkt från de berörda ländernas sida. Det material och svar som utredningen har fått har varit av varierande karaktär och har huvudsakligen bestått i svar på konkreta frågor från utredningen, i vissa fall av en beskrivning av lagstiftningen på området och i förekommande fall även av förarbeten. Redovisningen i denna del är inte fullständig utan ska ses som en översiktlig beskrivning. Materialet har funnits tillgängligt på originalspråk och i något fall på engelska. Det kan inte uteslutas att det i något fall har uppstått en missuppfattning om innehållet.

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

6.2 Norge

I Norge har Stortinget beslutat att den norska strafflagen från 1902² ska ersättas med en ny strafflag. Till följd av detta kommer bl.a. Lov om forsvarshemmeligheter³ att upphävas och vissa ändringar i Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)⁴ att införas. Det är ännu inte klart när lagändringarna i sin helhet ska komma att träda i kraft. Upphävandet av Lov om forsvarshemmeligheter får till följd att det utöver bestämmelserna om krav på tillstånd för flygfotografering etc. inte längre kommer att finnas ett straffsanktionerat krav på tillstånd för spridning och insamling av viss information som rör forsvarshemligheter.

De tidigare straffbestämmelserna som rörde spridning och offentliggörande av visst material återfinns i den ännu inte upphävda Lov om forsvarshemmeligheter.

Enligt lagens 3 § första punkt är det straffsanktionerat att utan samtycke av kungen eller annan som han hade bemyndigat, att samla in, sprida och offentliggöra kartor, skisser, fotografier och beskrivningar av försvarsanläggningar och tillhörande byggnader. Av 3 § andra punkten framgår att det är förenat med straff att uppta, sprida och offentliggöra kartor, krokier, skisser, fotografier eller beskrivningar som kan antas vara till nytta för rikets fiende i en krigssituation, om det inte efter omständigheterna fanns anledning att anta att det fanns ett berättigat syfte till att företa handlingarna. Vidare är det enligt 3 § tredje punkten förbjudet att utan samtycke av kungen eller regeringen samla in, sprida eller offentliggöra kartor, kartskisser över det norska rikets hamnar, fjordar eller inlopp eller över någon del av Norges sjöterritorium eller att utföra andra mätningar eller lodning än sådana som är nödvändiga för att navigera säkert i allmän sjöled. Straffskalan var böter eller fängelse 1 år om strängare straff inte var aktuellt för gärningen.

Skälet till varför lagstiftaren funnit att bestämmelsen i 3 § ska upphävas är att den anses gå mycket långt när det gäller att straffbelägga på förberedelsestadiet, vilket inte harmoniserar med yttrandefriheten. I stället menade lagstiftaren att skyddsbehovet kan uppnås genom att det i sikkerhetsloven införs en ny bestämmelse, 18 a §, som innebär att kungen med hänsyn till försvaret kan förbjuda icke behöriga åtkomst till a) försvarsbyggnader och försvars-

² Lov 1902-05-22 nr 10.

³ Lov 1914-08-18 nr 03.

⁴ Lov 1998-03-20 nr 10.

anläggningar där föremål som är av intresse för rikets försvar framställs, påbörjas eller förvaras b) särskilda områden samt c) att närvara vid militära övningar. Till lagrummet finns kopplat en straffbestämmelse. Bestämmelsen ersätter 1 § i Lov om försvarshemmeligheter (se of. prp. nr 8 2007–2008 avsnitt 7.13.3).

När det gäller straffbestämmelser som har med rikets säkerhet att göra innebär ikraftträdandet av den nya straffeloven att nya straffbestämmelser som avser olovlig underrättelseverksamhet införs. Tidigare fanns det regler i bl.a. 90 § i 1902 års straffelov om avslöjning av statshemmeligheter. Straffbestämmelser som gäller insamling och spridning av viss information fanns i den ännu inte upphävda 3 § i Lov om försvarshemmeligheter, se ovan.

De nya bestämmelserna i straffeloven innebär sammanfattningsvis att det blir straffbart att samla in eller sammanställa hemliga upplysningar som är till fördel för en främmande stat, terrororganisation eller som görs utan aktningstvång grund(aktverdigg grunn), om avslöjandet till en annan stat, en terrororganisation eller på annat sätt kan skada grundläggande intressen som rikets säkerhet (exempelvis försvars- och säkerhetsförhållanden). Även andra förhållanden som inte gäller rikets säkerhet men som avser grundläggande nationella intressen omfattas av den nya bestämmelsen. Det som avses är upplysningar om exempelvis infrastruktur, energi-, mat- och vattenförsörjning, telekommunikation, sjukvård, norska naturresurser, penningväsendet och andra samhällsekonomiska intressen. Insamling och sammanställning av upplysningar ska i och med lagändringen inte vara straffbart om det görs med aktningstvång grund eller som inte är till fördel för främmande stat. Det innebär att exempelvis sådan insamling som görs av media och inom forskningen vanligtvis faller utanför straffbestämmelsen. Regleringen ger således möjlighet till att fler situationer bedöms som straffria men avslöjande av hemliga upplysningar kommer normalt sett även fortsättningsvis vara straffbart även i sådana situationer. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det som insamlas är hemligt. Den nya regleringen innebär att också sammanställningar eller tolkningar av öppna källor kan innehålla en hemlig uppgift.

I 2–3 §§ Lov om luftfart⁵ finns bestämmelser som ger mer långtgående möjligheter än säkerhetsloven när det gäller att införa begränsningar i lufttrafiken. Begränsningar i framställning av geo-

⁵ Lov 1993-06-11 nr 101.

grafisk information regleras i Forskrift om fotografering mv fra luften og kontroll av luftfotografier og opptaksmateriale fra luftburne sensorsysteme⁶. Av föreskriften framgår att det råder ett generellt förbud att ta luftfotografier eller göra upptagningar med luftburna sensorsystem av områden, anläggningar eller objekt som Försvarets överkommando har bestämt restriktioner för fotografering av. Försvarets överkommando kan dock meddela dispens från förbudet. För enstaka tillfällen av luftfotografering eller upptagning med luftburna sensorsystem krävs normalt förhandstillstånd. Tillåtelse krävs inte för passagerares fotografering på luftfartyg i taxi- och chartertrafik. Sökanden ska i sin ansökan till Försvarets överkommando ange bl.a. områden eller objekt som ska fotograferas eller registreras, vem som är uppdragsgivare, vem som ska utföra flygningen, vad materialet ska användas till och när upptagningen ska ske.

Det är Försvarets överkommando som avgör om materialet kan offentliggöras direkt eller om materialet först ska skickas till myndigheten för kontroll. Det finns möjlighet att tillåta offentliggörande utan restriktioner, neka bl.a. offentliggörande, kräva maskering samt meddela förbehåll som avser användning, förvaring eller behandling av materialet. Det finns även särskilda bestämmelser som gäller förvärvsmässig luftfotografering eller upptagning med luftburna sensorsystem, exempelvis för press. Överträdelser av bestämmelserna i föreskriften är straffsanktionerade enligt bestämmelser i Luftfartsloven.

Slutligen bör nämnas att det i 4 kap. 11–13 §§ Sikkerhetsloven finns bestämmelser om informationssäkerhet och hantering av uppgifter som är skyddade av sekretess.

6.3 Danmark

Den 1 januari 2013 trädde en lagändring i kraft i Lov om Geodatastyrelsen som bl.a. innebär att det infördes ett lagfäst krav på tillstånd för att sjömäta i danskt farvatten. Skälet bakom regleringen är nationella skyddsintressen. Före lagändringen krävdes också tillstånd men det grundade sig på statens suveränitet över havsområdena.

Lagändringen är en kodifiering av den praxis som har tillämpats i fråga om sjömätning. I praktiken har dock fritidsbåtar inte kon-

⁶ For 1997-01-06 nr 03.

trollerats om de har tillstånd till sjömätning, så länge positionsbestämningen skett till bruk för navigation.

Det finns ingen reglering i dansk rätt som begränsar flygfotografering.

Det finns inte heller någon motsvarande reglering till bestämmelserna i lagen (1993:11742) om skydd för landskapsinformation som rör krav på tillstånd för spridning av geografisk information eller för inrättande av databaser med geografisk information.

6.4 Finland

I territorialövervakningslagen (18.8 2000/755) finns bestämmelser om undersökning och kartläggning av havsbotten, undersökning av marken från luftfartyg och om flygfotografering. I 3 kap. 12 § nämnda lag stadgas att:

På Finlands territorialvatten får utredningar som gäller formen eller sammansättningen av eller strukturen hos havsbotten eller dess inre inte utan tillstånd företas med hjälp av geologiska eller geofysiska undersökningar, inte heller får havsbottnens topografiska former mätas och registreras systematiskt.

I syfte att övervaka iakttagandet av tillståndsbestämmelserna kan förordnas att registreringar som gjorts med tillstånd skall visas för tillståndsmyndigheten.

Av förarbetena till bestämmelsen (detaljmotiveringen) framgår att det endast är den systematiska sjömätningen och registreringerna som är tillståndspliktig. Med systematisk verksamhet avses när insamling och lagring av information sker med specialutrustning som avviker från vanlig navigationsutrustning. Det kan röra sig om systematiska mätlinjer för ett omfattande område eller t.ex. för en planerad kabelrutt. Däremot ska inte användningen av sådana sonder som normalt brukas vid sjöfart, fiske eller hobbyverksamhet vara beroende av tillstånd. Med geologiska undersökningar avses sådana som klarlägger havsbottnens struktur och med geofysiska undersökningar avses utforskning av havsbottnens fysikaliska egenskaper.

Bestämmelsen träffar all geologisk marinvetenskaplig undersökningsverksamhet inom finskt territorium och systematisk mätning av havsbotten med undantag av myndigheters verksamhet. Utanför tillämpningsområdet hamnar fysikalisk undersökning av havet, kemisk undersökning av havsmiljön samt biologisk undersökning

som riktar sig till havets växt- och djurvärld. Tillstånd kommer i praktiken i första hand krävas för yrkesmässig verksamhet (RP 38/2000, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till territorialövervakningslag och viss därtill hörande lagar*).

Vidare får inte utan tillstånd inom finskt territorium mätning av magnetfält, strålning eller konduktivitet eller därmed jämförbar undersökning av marken eller berggrunden utföras från luftfartyg på en flyghöjd som är lägre än 150 meter (3 kap. 14 § territorialövervakningslagen).

Det finns även bestämmelser som reglerar flygfotografering. Av 3 kap. 14 § nämnda lag framgår att om inte något annat följer av ett internationellt fördrag som är förpliktande för Finland, är det inom finskt territorium förbjudet att utan tillstånd från luftfartyg eller andra anordningar som rör sig i luften under flygningen och med användning av apparatur för upptagning av elektromagnetisk strålning fotografera

1. områden där luftfart med stöd av luftfartslagen (281/1995) varaktigt är inskränkt,
2. fästningsområden, fort eller kasernområden,
3. örlogshamnar eller militära flygbaser,
4. försvarsmaktens depåer eller upplag,
5. försvarsmaktens signalstationer, antennfält, försvarsanläggningar eller försvarsanordningar,
6. försvarsmaktens eller gränsbevakningsväsendets terrängövningar.

Bestämmelserna i första momentet gäller dock inte fotografering för privat bruk från ett luftfartyg som rör sig i en flygled. Genom bestämmelsen går det inte att begränsa fotografering från t.ex. satellit. Av bestämmelsen framgår vidare att det kan förordnas att upptagningar som gjorts med tillstånd ska visas för tillståndsmyndigheten. I 3 kap. 15 § nämnda lag undantas myndigheter som i sin verksamhet måste företa sådan undersökning eller fotografering som avses i nämnda paragrafer om uppgifterna, upptagningarna eller registreringarna är avsedda att användas enbart i tjänsten. Anmälan ska dock göras till tillståndsmyndigheten innan sådan verksamhet inleds.

Det saknas bestämmelser som innebär att tillstånd krävs för att sprida eller lagra viss geografisk information.

6.5 Frankrike

Bestämmelser som rör försvaret finns samlade i den franska försvarslagen ("Code de la défense"). Det är The General Secretariat for Defence and National Security som utarbetar närmare regler. Vissa av dessa finns samlade i den franska lagen om civilt flyg ("Code de l'aviation civile"). Det finns därutöver hemliga regler.

Insamling och spridning av geografisk information är förbjudet när det gäller vissa militära zoner och andra känsliga områden med hänsyn till säkerheten. På dessa områden så ska detaljnivån degraderas ner till en given upplösning. Upplösningströskeln under vilken data degraderas är hemlig och ändras kontinuerligt.

Det finns dock inga regler som kräver tillstånd för spridning av sådan information.

Det finns heller inga krav på tillstånd för att utföra sjömätning. När det gäller flygfotografering så krävs det tillstånd för att samla in information inom vissa känsliga zoner. I övrigt krävs det inget särskilt tillstånd. Det saknas bestämmelser om tillstånd för lagring av geografisk information med hänsyn till försvarshemligheter.

När det slutligen gäller återgivande av känsliga uppgifter i kartmaterial och liknande så är det en uppgift för *the French national mapping agency*, som har utvecklade rutiner för att undvika att återge känsliga uppgifter om militära zoner. Det finns dock inget lagstadgat förbud mot att återge sådana uppgifter i kartmaterial.

6.6 Sammanfattande slutsatser

Av den genomgång som utredningen gjort framgår att Finland är det land vars lagstiftning är mest jämförbar med den svenska. Övriga länder saknar i princip en skyddslagstiftning som tar sikte på att förhindra sjömätning, flygfotografering, spridning och spridning samt lagring av geografisk information i databaser. Det norska lagförslaget leder till en mindre omfattande reglering än vad som nu är fallet.

7 Förfarandet hos tillståndsmyndigheterna

7.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs tillståndsförfarandet vid Försvarmakten, Sjöfartsverket och Lantmäteriet. Beskrivningen bygger på uppgifter som utredningen har inhämtat från myndigheterna.

7.2 Förfarandet hos Försvarmakten

7.2.1 Ärenden rörande sjömätningstillstånd

Enligt 2 § förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF) är det Försvarmakten som prövar frågor om sjömätningstillstånd. Inom Försvarmakten är det Insatsstaben i Högkvarteret, som handlägger tillståndsärendena.

I en ansökan om tillstånd ska framgå vilket område som ska sjömätas, när mätningen ska genomföras, syftet med sjömätningen samt vem som är slutanvändare av djupinformationen. Som bedömningsgrund används framför allt den utredning som Försvarmakten genomförde 2008 gällande behovet av sekretess för djupinformation.¹ Tillstånd för sjömätning lämnas normalt med följande förbehåll:

- Den sökande ska lämna namn och personnummer på de som ska ta del av djupinformationen innan spridningstillstånd givits.
- Djupinformationen ska hanteras så att inte obehöriga kan ta del av den.

¹ Försvarmaktens redovisning till Förvarsdepartementet 2008-08-25 (Fö 2008/1180/MIL).

- Försvarsmakten ges rätt att granska djupinformationen efter genomförd sjömätning i syfte att kontrollera att sjömätningen är genomförd i enlighet med beviljat tillstånd.

Antalet ansökningar om tillstånd för sjömätning låg år 2011 på 34 ärenden, 2012 på 32 ärenden och 2013 års första kvartal på 6 ärenden. Antalet ärenden varierar stort över säsongen. I maj kommer det normalt in många ansökningar inför sommarsäsongen. Försvarsmaktens bedömning är att antalet ärenden år 2013 kommer att ligga på ungefär samma nivå som tidigare år. Därutöver tillkommer lika många ärenden som avser yttranden gällande spridningstillstånd för befintlig djupinformation ur den nationella djupdatabasen som förvaltas av Sjöfartsverket. I huvudsak görs sjömätningar på uppdrag av statliga myndigheter, kommuner och kommunala bolag. Företrädesvis är det slutanvändaren som ansöker om tillstånd om det är myndigheter. När slutanvändaren är kommuner eller kommunalt ägda bolag söks tillståndet ibland av entreprenören. Endast i undantagsfall är beställaren av sjömätning ett privat företag (exempelvis privatägda telebolag).

7.2.2 Ärenden rörande spridningstillstånd

Enligt 9 § första stycket 1 LiF har Försvarsmakten till uppgift att pröva frågor rörande tillstånd för spridning av flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg. Tillståndsprövningen och granskningen är uppdelat på landets fyra militärregioner (MR) som finns i Boden, Stockholm, Göteborg och Malmö. Respektive sektion meddelar tillstånd inom sitt geografiska område. För det fall flygbilderna avser flera områden handlägger den mottagande sektionen ärendet och fattar beslut efter remiss och samråd med övriga berörda regioner. Ärendena handläggs skyndsamt enligt lokalt upprättade rutiner. Som huvudregel fattas beslut om tillstånd eller avslag inom fem arbetsdagar från det att ärendet har inkommit. Tar handläggningen längre tid underrättas i regel fotografen om detta inom samma tid. Beslut bör enligt rutinerna inte ta längre tid, än trettio dagar. Underlag för bedömningen finns i MR:s skyddsobjektregister. I tveksamma fall sker samråd med berörd länsstyrelse, annan myndighet, kommun eller objektsägare.

Antalet ärenden varierar mellan de olika regionerna. Generellt sett har det skett en ökning i antalet spridningsärenden och ären-

dena har även blivit mer omfattande, ibland upp till ett par hundra bilder, vilket innebär att vissa ärenden är mer tidskrävande att handlägga. År 2011 hanterades totalt cirka 271 ärenden, år 2012 hanterades 384 ärenden och 2013 års första kvartal har de olika militärregionerna sammantaget fått in 57 ärenden (inklusive självgranskningsärenden).

Enligt 11 § förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF) ges möjlighet för Försvarsmakten att meddela undantag från kravet på spridningstillstånd, vilket i praktiken innebär en självgranskningsrätt för sökanden. Antalet ärenden som gäller s.k. självgranskningsrätt har ökat och under 2011 handlades 159 sådana ärenden. År 2012 handlades 248 ärenden och 2013 års första kvartal 36 ärenden. Försvarsmakten har enligt samma bestämmelse möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd för spridning och liknande registreringar från luftfartyg avseende ett visst geografiskt område. Enligt Försvarsmakten har sådana föreskrifter aldrig meddelats.

Försvarsmakten har fastställt riktlinjer för självgranskningsrätt (HKV 2010-02-12 10830:52200 C INSATS beslut 2010 004 avseende FM regelverk för skydd av geografisk information). Enligt riktlinjerna ska 11 § LiF ges en generös tolkning. I praktiken kan frågan om självgranskningsrätt först bli aktuell efter en tids samarbete med en fotograf, efter att det har visat sig att han eller hon är införstådd med bestämmelserna i LiL och LiF. De ansökningar om självgranskningsrätt som berör flera militärregioner handläggs på motsvarande sätt som ansökningar om spridningstillstånd, se ovan. Beslut om självgranskningsrätt ges tidsbegränsat på ett år och omfattar ett visst geografiskt område. Självgranskningsrätt avseende hela Sverige ges endast i sällsynta fall. I besluten anger Försvarsmakten särskilt att vissa objektstyper inte omfattas av undantaget. Dessa är:

- Försvarsmaktens anläggningar såsom befästningar, installationer och baser,
- totalförsvarets militära och civila anläggningar för radar, tele och elektronisk kommunikation,
- anläggningar för energiförsörjning och vattenförsörjning såsom kärnkraftverk med dess anläggningar och
- byggnader och anläggningar tillhörande ordning och säkerhet (polisstationer, kriminalvårdsanstalter m.m.).

I beslutet anges att berörd MR ska underrättas vid tveksamhet för att få underlaget godkänt för spridning. Vidare framgår av beslutet att en förteckning ska föras över de material som tagits fram inom det geografiska område som omfattas av undantagsbeslutet. Förteckningen ska kunna redovisas för representant från Försvarsmakten eller på begäran skickas in till den militärregion som fattat beslut i ärendet.

7.3 Förfarandet hos Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ansvarar för tillståndsförfarandet rörande spridning av sjökartor och andra sammanställningar av sjögeografisk information som endast avser Sveriges sjöterritorium. Det framgår av 9 § första stycket 2 LiF.

År 2011 hanterade myndigheten 43 tillståndsärenden och år 2012 hanterades 78 tillståndsärenden. Under perioden januari–mars 2013 har cirka 20 ärenden hanterats hos verket. Sjöfartsverket har kunnat se en ökning av tillståndsärenden vilket enligt myndigheten kan förklaras med att de nått ut till fler och större aktörer på marknaden.

Sjöfartsverket har fastslagit interna rutiner för handläggningen av tillståndsärendena rörande spridningstillstånd.

Följande uppgifter behövs för att ansökan ska anses komplett:

- Kontaktuppgifter.
- Syftet med spridningstillståndet samt vilket geografiskt område som avses.
- Det geografiska området inritat som kartbild och som digital bilaga.

I de fall Försvarsmakten har lämnat upplysningar kan ärendena delas in i tre grupper:

- Försvarsmakten anser att informationen inte omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL. Spridningstillstånd medges utan förbehåll eller krav på ändring av informationen som avses i ansökan.
- Försvarsmakten anser att informationen innehåller uppgifter som omfattas av 15 kap. 2 § OSL. I sådana fall medges inte spridningstillstånd. Sökanden har möjlighet att ändra informa-

tionen, exempelvis genom att byta upplösning av data, större grid eller på annat dölja känsliga uppgifter.

- Försvarsmakten anser att viss information innehåller uppgifter om omfattas av 15 kap. 2 § OSL. Spridningstillstånd medges för de områden och för de uppgifter som inte bedöms som känsliga.

7.4 Förfarandet hos Lantmäteriet

Lantmäteriet ansvarar för tillståndsgivningen när det gäller databaser och spridningstillstånd (se 5 § andra stycket och 9 § andra stycket 3 LiF). Detta sker på Lantmäteriets I-division. Myndigheten har en lång erfarenhet av kartgransknings- och retuscheringsverksamhet. Av Lantmäteriets instruktion som gällde när nuvarande skyddsreglering för geografisk information trädde i kraft framgick uttryckligen att myndigheten skulle till skydd för rikets säkerhet granska kart- och flygbildsmaterial samt uppgifter ur verkets geodetiska arkiv (se 2 kap. 2 § punkt 9 i förordningen [1988:1232] med instruktion för lantmäterimyndigheterna).

Lantmäteriet hade även en nära koppling till Försvarsmakten genom att den enhet som handlade gransknings- och retuscheringsärenden fram till år 2004 hade en militärassistent som var föredragande i viktigare frågor som rörde försvarsenheten. Militärassistenten skulle närvara när viktigare frågor avgjordes om utlämnande av handlingar som var upprättade inom verket och som innefattade kart- eller flygbildsmaterial. Militärassistenten skulle även närvara vid prövning av tillståndsfrågor enligt LiL (se 2 kap. 14 § förordningen [1988:1232] med instruktion för lantmäterimyndigheterna).²

När det gäller den nuvarande hanteringen har Lantmäteriet till utredningen uppgett att den övervägande delen av ansökningarna (som gäller spridningstillstånd) kommer från Riksantikvarieämbetet, det statliga bolaget Metria (i egenskap av konsult åt en mängd aktörer) och orienteringsklubbar. Ansökningar för databastillstånd har en större spridning bland olika aktörer. Sådana ansökningar kommer företrädesvis från statliga och kommunala myndigheter, länsstyrelser, naturskyddsföreningar, företag inom el- och telesektorn, privata konsultföretag inom den marina sektorn samt universitet.

² Jämför med förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Centralt i granskningsarbetet är en databas vid myndigheten (tidigare benämnt sekretessobjektsarkivet) där den information finns mot vilken ansökningarna prövas, se vidare nedan. År 2009 påbörjade Lantmäteriet ett arbete med att digitalisera arkivet och från år 2010 sker granskningen helt digitalt mot databasen. I dag tar myndighetens tillståndshantering i anspråk lite över en årsarbetskraft. Tillståndsprövningen i ett ärende går som regel relativt snabbt, cirka en vecka, under förutsättning att samrådsförfarande med samrådsmyndigheterna inte behövs. I de fall ett samråd behövs kan ett ärende ta upp till sex månader att handlägga.

Av Lantmäteriets statistik framgår att antalet ansökningar som rör spridningstillstånd överstiger antalet ärenden som rör databastillstånd. År 2012 handlades 692 ansökningar om spridningstillstånd jämfört med 26 databastillstånd. Åtta av ansökningarna om databastillstånd år 2012 avsåg sjögeografisk information. År 2013 års första tre månader handlades 159 spridningstillstånd och 9 databastillstånd.

Tabell 7.1 Tillståndsansökningar vid Lantmäteriet

År	Spridningstillstånd	Databastillstånd
2008	688	15
2009	694	13
2010	597	8
2011	666	25
2012	692	26*
2013 (jan–mars)	159**	9***

* varav 24 har avslutats före den 29 april 2013

** varav 158 har avslutats före den 29 april 2013

*** varav 7 har avslutats före den 29 april 2013

Källa: Lantmäteriet

7.4.1 Närmare om det praktiska förfarandet

Efter att en ansökan har inkommit till Lantmäteriet granskas materialet och jämförs med uppgifterna som finns i databasen, som innehåller en sekretesskyddad sammanställning av de skyddsobjekt som har utbildningsförbud enligt skyddslagen (2010:305) och som Lantmäteriet har fått del av. När den äldre lagstiftningen gällde kallades sammanställningen för sekretessobjektsarkivet. Uppgifterna i sammanställningen lämnades då av Överbefälhavaren med

stöd av 8 § i de upphävda författningarna kartsekretessförordningen (1975:372) och lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. (Den senare lagen ersattes av lagen [1990:217] om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.)

En skillnad mellan dåvarande reglering och nuvarande ordning är att det i kartsekretessförordningen angavs tydligt vilka typer av föremål som inte fick återges på kartor (se 4–5 §§ kartsekretessförordningen). Uppgifterna i förordningen kompletterades med mer specifik information från militärbefälhavare och vissa civila myndigheter genom att dessa lämnade upplysningar till Lantmäteriet och Sjöfartsverket, i regel via överbefälhavaren, om vilka objekt eller områden som inte fick återges på karta etc. Uppgifterna samlades i Lantmäteriets sekretessobjektsarkiv (se Ds Bo 1983:1 s. 23 f.).

Numera sker Lantmäteriets tillståndsprövning för spridning och lagring av information utifrån beslut om avbildningsförbud som tagits med stöd av den upphävda lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och den nu gällande skyddslagen. Enligt övergångsbestämmelserna till skyddslagen ska de beslut varigenom byggnader, andra anläggningar och områden samt militära fartyg och luftfartyg förklarats vara skyddsobjekt före ikraftträdandet gälla längst till utgången av 2014. För att objekten ska bibehålla sin rättsliga status som skyddsobjekt därefter måste det fattas ett nytt beslut om skyddsobjekt. Enligt Lantmäteriet pågår detta arbete vid länsstyrelserna och hos Försvarsmakten. För att nya beslut om skyddsobjekt med avbildningsförbud ska få genomslag i Lantmäteriets produkter och tillståndsprövning måste Lantmäteriet underrättas. Det pågår ett arbete för att åstadkomma en gemensam syn på hur frågorna ska hanteras.

Den största andelen åtgärder inom ramen för Lantmäteriets gransknings- och retuscheringsverksamhet görs i den egna produktionen av flygbilder och laserdata. Själva granskningsarbetet går relativt snabbt, det är retuscheringsåtgärderna som tar längst tid (uppskattningsvis cirka 80–90 procent av arbetstiden). Den efterföljande granskningen av grunddata (kartdata) kräver sedan inte så stora åtgärder då materialet bygger på Lantmäteriets egna flygbilder, som redan är granskade. Det förekommer dock – men det är sällsynt – att det under arbetet med uppdatering av kartdata (som sker på I-divisionen, enheten för Insamling) upptäcks föremål i flygbilderna som inte ska finnas med materialet. Det gäller ofta master som kan upptäckas med hjälp av stereoinstrument. Även byggnader i tät skog kan framträda tydligare med stereogranskning.

Sedan ett år tillbaka sker granskningen direkt i grunddatalagret vilket ger en mer grundlig granskning. Granskningen av kartdatan (som bygger på flygbilder) fungerar som en efterkontroll. Vid behov får de flygbilder som innehåller de känsliga uppgifterna justeras.

Lantmäteriet har till utredningen uppgett att det sällan behöver vidtas några retuscheringsåtgärder i ärendena rörande spridningstillstånd. Detta beror på att de produkter som andra aktörer har tagit fram i huvudsak bygger på Lantmäteriets kartdata, som redan är granskad och godkänd och att egna uppgifter som aktörerna själva har tillfört Lantmäteriets kartdata rör mycket sällan totalförsvaret.

Utöver att kontrollera om materialet innehåller information om var det militära och civila försvarets anläggningar är belägna och deras funktion ska vid prövningen hänsyn tas till om uppgifterna (sammanställningen) innehåller information i övrigt som kan användas vid ett fientligt angrepp mot Sverige (enligt 5 § tredje stycket och 10 § LiF). I propositionen till LiL berörs inte närmare innebörden av detta rekvisit. Viss ledning kan möjligen fås genom jämförelse med den tidigare lagstiftningen där granskningen även skulle avse "annan uppgift, vars offentliggörande kan vara till men för rikets säkerhet" (3 § kartsekretessförordningen). Med denna skrivning avsågs kartor som angav totalförsvarsmyndigheters mark-innehav, siktförhållanden, framkomlighet, landstigningsmöjligheter, luftlandsättningsmöjligheter etc.

Mot denna bakgrund torde man kunna sluta sig till att det är militärgeografiska förhållanden som regeringen avsett med uttrycket.

Frågan är hur Lantmäteriet hanterar militärgeografisk information i sin tillståndsprövning. Utredningen har fått uppgift om att det tidigare vid Lantmäteriet fanns viss information och fastslagna sekretessåtgärder kring hanteringen av snedbilder på objekt som inte fanns registrerade i skyddsobjektsbasen och som omfattades av begreppet totalförsvaret. Sådana åtgärder vidtas inte längre, bl.a. på grund av att Lantmäteriet inte längre producerar snedbilder.

Den befintliga informationen som ligger till grund för granskningen hos Lantmäteriet innehåller inga uppgifter om känslig militärgeografisk information. Lantmäteriet har enligt egen uppgift uppmanat Försvarsmakten att informera myndigheten om vilken geografisk information som kan vara känslig ur försvarssekretesssynpunkt men har inte fått några upplysningar som kan ligga till grund för tillståndsprövningen. Lantmäteriet anser sig inte besitta den kompetens som krävs för på egen hand att göra sådana bedöm-

ningar. Detta innebär att tillståndsprövningen vid Lantmäteriet uteslutande görs utifrån uppgifterna om skyddsobjekt med avbildningsförbud. Granskningen bygger på uppgifter som Lantmäteriet får från Försvarsmakten. Beträffande civila skyddsobjekt är informationen ofta ofullständig och inaktuell. Se vidare avsnitt 12.3.8.

Lantmäteriet har framhållit vikten av att besluten om avbildningsförbud innehåller tydliga anvisningar om vad som ska retuscheras i flygbilderna. De beslut om avbildningsförbud som ligger till grund för granskning och eventuell retuschering avser, enligt Lantmäteriet, företrädesvis större objekt som syns tydligt i flyg- och satellitbilder. När retuschering utförs i enlighet med dessa beslut leder det till ett större retuscheringsingrepp, som ibland täcker en onödigt stor yta i stället för att dölja enstaka detaljer om objektets funktion som skulle kunna vara tillräckligt för att uppnå syftet.

Nuvarande ordning innebär inte, enligt Lantmäteriet, att myndigheten ska retuschera det material som ansökan innehåller. I stället är huvudregeln att sökanden i förekommande fall har att ändra uppgifterna i materialet tills det blir godkänt av granskningsmyndigheten. För att möjliggöra det har det varit nödvändigt att sökanden fått en kopia på handlingen med en instruktion om vad som behöver åtgärdas i materialet. Sökanden uppmanas att därefter returnera materialet som kan godkännas för spridning. Sökanden uppmanas även att förstöra den ursprungliga handlingen samt instruktionen. Rutinen innebär att sökanden kan få kännedom om känsliga enstaka skyddsobjekt med avbildningsförbud men då det är mycket ovanligt att sådana objekt dyker upp i ansökningarna bedömer Lantmäteriet risken som liten att känslig information på det sättet kan spridas. Rutinen kan vidare innebära att den egenhändigt utförda maskeringen/retuscheringen motverkar sitt syfte, eftersom objektet eller dess funktioner snarare markeras än döljs.

När det gäller flygbilder förekommer det även att tillståndsmyndigheten (Försvarsmakten) utför retuscheringen av flygbilder för att undvika att sökanden ska få ta del av känsliga uppgifter som behövs för att kunna utföra retuschering. Lantmäteriet har framhållit vikten av att retuscheringen av flygbilder görs enhetligt.

Lantmäteriet har börjat tillämpa möjligheten att medge undantag från kravet på tillstånd (5 § tredje stycket LiL och 6 § tredje stycket LiL jämfört med 6 och 11 §§ LiF). Det har framför allt gällt databaser med allmängiltig geografisk information som skapas i samband med användning av GPS-appar vid löparturer. Lantmäteriet

har inte meddelat föreskrifter som medger undantag från kravet på tillstånd för inrättande av databaser av ett visst slag eller beträffande visst geografiskt område. Ett arbete med att utarbeta sådana föreskrifter påbörjades internt inom myndigheten men avbröts när regeringen beslutade om en översyn av regleringen.

I ärenden om databastillstånd som avser sjögeografisk information ska det alltid finnas ett sjömätningstillstånd. Detta sker genom att Försvarsmakten skickar en kopia på alla meddelade sjömätningstillstånd för kännedom till Lantmäteriet. De flesta aktörer söker sjömätningstillstånd och databastillståndet samtidigt och i sådana fall avvaktar Lantmäteriet tills sjömätningstillståndet är fattat. I de fall äldre sjögeografisk information sammanställs i en databas tillsammans med annan information begär Lantmäteriet att få del av det äldre meddelade sjömätningstillståndet samt samråder som huvudregel med både Försvarsmakten och Sjöfartsverket om ärendet. Det är långt ifrån alla sjömätningstillstånd som också leder till en ansökan om databastillstånd. Den bakomliggande orsaken till detta är oklar enligt Lantmäteriet och kan bero på faktorer som okunskap eller att projektet inte blir av.

Enligt Lantmäteriet är det sällsynt förekommande med ärenden vars material består av både landgeografisk och sjögeografisk information. I den mån de förekommer är ärendena oftast komplicerade att handlägga. I de flesta fall avser Lantmäteriets beslut endast den landbaserade informationen och i övrigt hänvisar myndigheten till Försvarsmakten eller Sjöfartsverket, beroende på vilken typ av tillstånd det gäller och vilken typ av data ansökan avser. Det förekommer även att Lantmäteriet samråder direkt med myndigheterna om hur ärendet ska hanteras och fördelas. På fråga från utredningen har Sjöfartsverket uppgett att det är mycket sällsynt med ärenden som innehåller både landgeografisk och sjögeografisk information. I den mån det har förekommit har verket hänvisat sökanden till Lantmäteriet när det gäller tillstånd för landinformation.

Del III

Överväganden

8 En ny författningsreglering

8.1 En ny författningsreglering

Utredningens förslag: Den nuvarande lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation ska upphävas och ersättas av en ny lag och förordning. I den nya regleringen ska begreppet geografisk information användas i stället för landskapsinformation, med bibehållen innebörd. Definitionen ska framgå av lag.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig samt även i övrigt överväga och lämna förslag till förändrade regler i de fall det bedöms som lämpligt för att modernisera regelverket och anpassa det efter de krav som numera bör ställas på området.

Utredningens avsikt är att skapa ett regelverk som erbjuder en flexibilitet över tiden och därmed kan möta skiftande förhållanden och förutsättningar. Vidare ska regleringen vara överskådlig, lätt att tillämpa och tydlig. Den nu gällande lagstiftningen uppfyller inte dessa krav. Det har således fallit sig naturligt att en modernisering av skyddslagstiftningen rörande geografisk information innebär att 1993 års reglering ersätts med en ny lag och förordning.

8.1.1 Begreppet landskapsinformation

Inledning

Enligt direktiven ska utredaren särskilt analysera och ta ställning till om lagens definition av landskapsinformation är ändamålsenlig och om det finns behov av att utsträcka eller inskränka lagens tillämpningsområde. Utgångspunkten i det arbetet är att känslig landskapsinformation ur sekretessynpunkt fortfarande ska skyddas. I direktiven

anges vidare att syftet ska vara att förhindra att information om hemliga militära och civila försvarsanläggningars belägenhet och funktion återges i databaser eller på kartor på ett sätt som kan underlätta planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige eller i övrigt kan orsaka skada för totalförsvaret.

I lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (LiL) används begreppet landskapsinformation. Med sådan information avses lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten (2 §). Det rör sig om lägesbestämd data om landskapets naturgivna innehåll och egenskaper samt konstgjorda företeelser. Att informationen är lägesbestämd innebär att den ska vara koordinatsrelaterad, exempelvis i rikets nät eller också lägesrelaterad på annat sätt. I begreppet landskapsinformation inbegrips således all slags information om landskapets naturgivna innehåll och egenskaper såsom berg, jord, vegetation, vatten, terräng- och bottenpografi men även konstgjorda företeelser. Vidare ingår all slags tilläggsinformation såsom exempelvis ortnamn och gränser (se prop. 1993/94:32 s. 31).

Lantmäteriet har i en skrivelse till regeringen av den 23 juni 2008¹ gjort gällande att begreppet geografisk information (förkortat GI) används i stället för landskapsinformation. I förarbetena till lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation anges att ett kriterium för att information ska kunna kallas *geografisk information* är att den har någon form av lägesbestämning, dvs. någon form av koordinatangivelse eller kan kopplas ihop med ett objekt som har det. Geografisk information beskrivs som företeelser som kan visas på en karta med hjälp av koordinater eller annan lägesangivelse, exempelvis en adress. I de nyss nämnda förarbetena anges vidare att begreppet geografisk information i vissa sammanhang används synonymt med landskapsinformation men utan att det lämnas en närmare förklaring över i vilka sammanhang. Geografisk information och geografisk data förekommer ibland som synonymer till begreppet geodata. Geodata kan vara uppmätta, beräknade, uppskattade eller på annat sätt konstaterade dataföreteelser, inklusive deras geografiska läge. Geodata innefattar exempelvis kartdata såväl som registerinformation om byggnader, sjöar, vägar, vegetation och befolkning (se prop. 2009/10:224 s. 44). Geografisk information är för övrigt ett begrepp som återfinns i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

¹ Lantmäteriets skrivelse, *Ändringar i förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation*, Fö 2005/2929/RS.

Överväganden

I syfte att uppnå en mer enhetlig begreppsbildning och då begreppet landskapsinformation kan leda till felaktiga associationer föreslår utredningen att begreppet ska bytas ut mot geografisk information som benämning på sådan information som är lägesbestämd och som avser förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. Förslaget till ändring är endast av språklig karaktär och utredningen avser således ingen förändring i sak. Utredningen har i detta sammanhang övervägt om lägesbestämd information som rör sjöbotten inte längre ska omfattas av begreppet, som en konsekvens av att utredningen föreslår att lagen inte ska vara tillämplig på bottenförhållanden över insjöar, vattendrag och kanaler. Utredningen har dock funnit det mer lämpligt att detta kommer till uttryck på annat sätt än genom definitionen av geografisk information. Det bör betonas att utredningen inte har haft för avsikt att ge en allmängiltig definition av geografisk information utan förslaget syftar till att anpassa lagen till gängse språkbruk. Begreppet kan således ha en delvis annan betydelse i andra sammanhang.

Näraliggande information, som ingår i begreppet geodata, är s.k. registerinformation. Det kan exempelvis röra sig om byggnads-, adress- och lägenhetsinformation (se *Lantmäteriets årsredovisning år 2011*). Sådan information kan ha en koppling till en geografisk position och då omfattas datan av begreppet geografisk information enligt LiL. I den praktiska tillämpningen kan det uppstå bedömningssituationer om viss information har en sådan koppling till landskapets naturgivna egenskaper och innehåll eller konstgjorda företeelser som byggnader etc. som är lägesbestämd eller om informationen endast utgör ren registerdata utan koppling till ovannämnda objekt. Det bör därför förtydligas att utredningen inte ansett det ändamålsenligt att utvidga lagens tillämpningsområde på så sätt att ren registerinformation utan en koppling till en lägesbestämd konstgjord eller naturgiven företeelse ska innefattas.

9 Frågan om skyddsintresset och kopplingen till försvarssekretessen

9.1 Inledning

En av utredningens uppgifter enligt direktiven är att särskilt analysera och ta ställning till om lagens definition av geografisk information är ändamålsenlig eller om det finns behov av att utsträcka eller inskränka lagens tillämpningsområde. Utredaren ska i sitt arbete ha som utgångspunkt att geografisk information som är känslig ur sekretessynpunkt fortfarande ska skyddas. I direktiven lyfts vidare fram att den nuvarande lagens syfte – att förhindra att information om hemliga militära och civila försvarsanläggningars belägenhet och funktion återges i databaser eller på kartor på ett sätt som kan underlätta planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige eller i övrigt kan orsaka skada för totalförsvaret – alltså ska vara styrande för en framtida reglering.

9.2 Förändringsbehovet och rättsliga förutsättningar för en utvidgning av skyddsintresset

Nuvarande lagstiftning bygger på att den tillståndsgivande myndigheten ska beakta grunderna för försvarssekretessen vid prövningen om tillstånd ska meddelas eller inte (prop. 1993/94:32 s. 37). I lagtexten anges detta närmare genom att det i tillståndsprövningen ska beaktas om tillståndet *”kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvär”*.

I Säkerhetspolisens remissvar 2009 över Försvarsdepartementets förslag på ändringar i förordningen om skydd för geografisk information framfördes att det förelåg behov av att tydliggöra i LiL att begrep-

pet totalförsvar även omfattar skyddsvärda anläggningar inom energiförsörjnings-, telekommunikations- och vattenförsörjningsområdet (se Säkerhetspolisens remissvar 2009-06-15 Fö 2005/2929/RS).

Säkerhetspolisen har till utredningen framfört behov av att utvidga lagens tillämpningsområde på så sätt att skyddsintresset bör vara vidare än geografisk information "som har betydelse vid väpnat angrepp". Skyddsintresset bör i stället vara Sveriges säkerhet, dvs. att tillämpningsområdet i vart fall bör motsvara det område som under vissa förutsättningar är straffbart enligt 19 kap. brottsbalken och att det är önskvärt att skyddsintresset är vidare än 19 kap. brottsbalken. Säkerhetspolisen anser inte att direktiven ger uttryck för att försvarssekretessen ska vara styrande i en framtida reglering och att direktiven lämnar utrymme för att föreslå ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF) på så sätt att rekvisitet rikets försvar i 6 kap. 2 § TF byts ut mot Sveriges säkerhet. Bakgrunden till Säkerhetspolisens inställning är att utvecklingen har gått mot att rivaliteter mellan stater har tenderat att förskjutas från militär maktkamp mot en ekonomisk och tekniskt vetenskaplig konkurrens samt en kamp om informationsrummet. Detta avspeglas i de uppdrag och inriktningar regeringar ger sina underrättelsetjänster. Ett flertal länders underrättelsetjänster har i dag exempelvis i uppdrag att stödja det egna landets näringsliv. Målsättningen är att hitta andra instrument än militära, och påtvinga omvärlden sin vilja. Sökandet efter nya arenor och möjligheter att påverka medför att nya skyddsvärden hamnar i fokus, exempelvis infrastrukturell verksamhet som ofta består av geografisk information. Geografiska underrättelser behövs inte bara för militär och civil planering i samband med insatser utan även som komplement till andra inhämtningsinsatser, som signalspaning och annan avlyssning. Genom att exempelvis med hjälp av geografisk information kunna kartlägga var viktiga telekommunikationer finns kan man avsevärt förbättra möjligheterna till träffsäkra inhämtningsinsatser. Enligt Säkerhetspolisen finns det mot denna bakgrund fog för att främmande makt intresserar sig för geografisk information i Sverige. Det är därför angeläget att den skyddas, särskilt eftersom den i många fall inte går att ta tillbaka om den en gång har släppts fri. Vid sidan av djupinformationen i Östersjön anser Säkerhetspolisen att elnätets sträckning får betraktas som mer eller mindre konstanta.

Utredningen anser att det står klart att det säkerhetspolitiska läget har förändrats sedan lagens tillkomst och som inneburit att andra eller ytterligare krav ställs på säkerheten, vilket i sin tur inne-

bär att vilka uppgifter som kan anses som känsliga med hänsyn till rikets säkerhet kan vara föränderliga över tid. Det kan också ha inneburit att det har vuxit fram ett behov av bestämmelser som tar sikte på ett annat skyddsintresse än vad som omfattas av gällande sekretessbestämmelser, exempelvis uppgifter om allmän säkerhet.

Samtidigt går utvecklingen mot en ökad öppenhet. Utredningen vill här peka på lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation (LGM) som ställer mycket långgående krav på de informationsansvariga myndigheternas skyldigheter att tillhandahålla geografisk information. Allmänhetens och myndigheters elektroniska tillgång till offentliga uppgifter om geografisk information har således förbättrats avsevärt, vilket kan få negativa konsekvenser för motstridiga intressen, som att skydda känsliga uppgifter rörande exempelvis allmän säkerhet och försvarsangelägenheter. Av detta skäl ger Inspiredirektivet¹ en möjlighet för den informationsansvarige myndigheten att begränsa såväl allmänhetens tillgång till myndighetens geografiska miljöinformation genom informationshanterings-tjänster som delningen av information med andra informationsansvariga, om det behövs på grund bl.a. av sekretess till skydd för internationella förbindelser, det nationella försvaret eller allmän säkerhet. (Detta framgår av 12 § andra stycket 1 LGM och artiklarna 13.1, 13.2 samt 17.7, se prop. 2009/10:224 s. 72 f.). Det krävs dock att det finns sekretessbestämmelser i den nationella lagstiftningen som är tillämpliga på uppgifterna.² Det ska även tilläggas att det i den nämnda propositionen uttalats att det finns särskilda regler som värnar om rikets säkerhet vid insamling, lagring, bearbetning och presentation av information om landskapet i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (a. prop. s. 25 och s. 79).

Utredningen har mot denna bakgrund funnit det nödvändigt att närmare redogöra för vilka rättsliga möjligheter som föreligger att utvidga tillämpningsområdet på sätt som innebär att andra uppgifter omfattas av tillståndskrav än sådana som kan ha betydelse för totalförsvaret.

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

² I 13 § LGM finns en bestämmelse om att allmänhetens tillgång till geografisk information och metadata inte får begränsas med stöd av 11 eller 12 §, om det är uppenbart att uppgiften har sådan betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften väger tyngre än de intressen som anges i nämnda paragrafer. Det finns också en bestämmelse som under vissa förutsättningar inskränker möjligheten att begränsa tillgången till metadata om uppgiften avser utsläpp i miljön.

9.3 Rättslig bakgrund

Enligt de nu upphävda lagen om förbud om spridning och utförsel av vissa kartor (1975:370) fick en karta över svenskt område i större skala än 1:500 000 som framställdes av annan än Lantmäteriet eller Sjöfartsverket och som återgav förhållanden som tillkommit efter år 1900 inte saluföras eller spridas på annat sätt om inte kartan blivit godkänd vid granskning av ovannämnda myndigheter i frågan om detaljer som kunde vara av betydelse för rikets försvar. Kartsekretessförordningen (1975:372) riktade sig till Lantmäteriet, Sjöfartsverket och Överbefälhavaren och innebar i huvudsak att dessa skulle se till att kartor och flygbilder som de själva framställde inte innehöll uppgifter som kunde vara till men för rikets säkerhet om de offentliggjordes. Lagen om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder (1975:371) förbjöd försäljning eller spridning av flygbilder över svenskt område samt fotografisk bild av vissa objekt inom Försvarsmakten som inte blivit godkänd i fråga om detaljer som kan vara av betydelse för rikets försvar.

I den nya lagen om skydd för landskapsinformation (LiL) tydliggjordes att försvarssekretessbegreppet skulle tjäna som utgångspunkt i tillståndsgivande myndigheters granskningsarbete genom att det i lagtexten angavs att vid tillståndsgivningen skulle beaktas den skada en spridning (eller lagring) av uppgiften innebär för Sveriges totalförsvar. Regeringens förslag skiljde sig rent språkligt från det som utredaren lade fram eftersom detta språkligt sett var helt i överensstämmelse med bestämmelsen om försvarssekretess. Det finns emellertid inget i förarbetena som ger anledning att anta att lagstiftaren ville genomföra en ändring när det gäller skyddsintresset, som tidigare angavs vara "rikets försvar". Vilka uppgifter som skulle skyddas torde således hela tiden varit kopplade till bestämmelsen om försvarssekretess (2 kap. 2 § sekretesslagen [1980:100], nuvarande bestämmelse återfinns i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] OSL). Att geografisk information och uppgifter om militärgeografiska förhållanden anses som särskilt känsliga visar den mycket långa sekretesstiden om högst etthundra-femtio år som framgår av 4 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Enligt bestämmelsen i 15 kap. 2 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör 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 praxis har försvarssekretess ansetts gälla för exempelvis civilförsvarets beredskapsplaner för en kommun (RÅ 1989 not 72).

9.3.1 Begreppet totalförsvär

Totalförsvär är enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvär och höjd beredskap verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig och består enligt paragrafen av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det militära försvaret är således inte någon myndighet utan avser den militära verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten och andra organ. Den militära verksamheten bedrivs i huvudsak inom Försvarsmakten. Det civila försvaret omfattar all den civila verksamhet som utgör totalförsvär, det vill säga alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner, landsting och kyrkliga kommuner samt enskilda, företag, föreningar m.fl. vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarsmakten, skydda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner (se propositionen *Totalförsvär i förnyelse – etapp 2*, prop. 1996/97:4 s. 297).

I det civila försvaret ingår sektorer som har en avgörande betydelse för samhällets funktionsförmåga vid väpnat angrepp och som är viktiga vid hot mot säkerheten för befolkning och samhällsfunktioner i fred. Det gäller i första hand elförsörjning, telekommunikationer, informationssystem och ledningssystem. Dessa funktioner överensstämmer till viss del med samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv (se propositionen *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* prop. 2007/08:92 s. 33 f.)

9.3.2 Regler om tryck- och yttrandefrihet

Den i TF garanterade friheten att sprida skrifter som kommer till uttryck i 6 kap. 1 § TF kan begränsas under vissa förutsättningar som närmare anges där. I andra fall medger TF inte att tillståndsplikt eller andra hinder uppställs mot spridningsrätten.³ I 3 kap. 8 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns motsvarande bestämmelse

³ Rättsdatabasen Karnov, maj 2013, kommentaren till 6 kap. 1 § TF.

som gäller rätten att sprida och framställa tekniska upptagningar. Bestämmelserna i LiL och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF) måste således ses i ljuset av dessa två grundlagar.

I 6 kap. 2 § andra stycket TF ges möjlighet att genom lag inskränka den grundlagsskyddade rätten att sprida tryckta skrifter för karta över Sverige eller del därav som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar, eller av därmed jämförlig ritning eller bild. I LiL finns de bestämmelser som TF syftar på. En motsvarande bestämmelse när det gäller inskränkning i rätten att sprida tekniska upptagningar finns i 3 kap. 12 § tredje stycket YGL och när det gäller spridning i radioprogram i 3 kap. 7 § YGL.

Av förarbetena till bestämmelsen i TF framgår att motiven bakom införandet var att karta, ritning eller bild anses som skrift i TF, även om den inte åtföljes av text. Det innebar att de då gällande inskränkningarna i rätten att saluhålla vissa kartor m.m. inte kunde tillämpas om det inte infördes en särskilt undantagsbestämmelse i tryckfrihetsförordningen. Uppgifter i karta, även sådana som i och för sig inte var av hemlig natur, kunde enligt lagstiftaren vara till skada för rikets försvar på grund av att kartan kan komma till direkt användning vid krigsföring. Samma sak gällde bilder, främst flygfotografier. Lagstiftaren uttalade sig även om stadgandets räckvidd när det gällde att utvidga det till att även avse upplysningar av betydelse för folkförsörjningen och angav att en sådan utvidgning inte var nödvändig, ”*även om uppgifterna röra en anläggning som främst äger betydelse för folkförsörjningen, torde det vara ur synpunkten av försvar för denna anläggning som nu avsedda spridningsförbud äro påkallade*”. Inskränkningen i yttrandefriheten, som bestämmelsen innebär, ansågs motiverad då kravet på fri spridning av kartor över Sverige samt ritningar och bilder inte ansågs lika starkt gällande som när det gällde vanliga tryckalster (se prop. 1948:230 s. 165 f.). Motsvarande bestämmelser i YGL har samma innebörd som den i TF (prop. 1990/91:64 s. 120).

9.4 Överväganden

Utredningens bedömning: Lagens syfte – att skydda viss försvarskänslig information – bör även fortsättningsvis vara förbehållet sådana uppgifter som innefattas i begreppet totalförsvar, och som omfattas av försvarssekretess. Med hänsyn till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen föreligger rättsliga hinder att utvidga skyddsintresset till spridning av kartor och liknande, med uppgifter som inte har betydelse för rikets försvar. Att lägga fram förslag som innebär ändringar i dessa grundlagar är en omfattande och komplex fråga som inte ingår i utredningens uppdrag. Samhällsutvecklingen och genomförandet av Inspiredirektivet genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation har medfört behov av att se över om nuvarande sekretessbestämmelser är tillräckliga för att tillgodose nuvarande och framtida behov av att skydda uppgifter med hänsyn till allmän säkerhet. Frågan ingår dock inte i utredningens uppdrag utan bör övervägas i särskild ordning.

Samhällsviktiga verksamheter såsom elförsörjning, telekommunikation, vattendistribution, ledningssystem och informationssystem kan omfattas av begreppet totalförsvar eftersom de har central betydelse vid ett väpnat angrepp mot Sverige. Begreppet totalförsvaret täcker således väl in skyddsvärda intressen avseende såväl militära anläggningar som civila samhällsviktiga anläggningar.

Under utredningsarbetet har – som tidigare nämnts – Säkerhetspolisen pekat på att det kan finnas andra typer av objekt som kan utgöra mål för olika former av angrepp, men som inte omfattas av begreppet totalförsvaret. Geografisk information om sådana objekt borde enligt Säkerhetspolisen också få ett skydd genom lagstiftningen.

Följdfrågan är om det finns rättsliga förutsättningar att utvidga skyddsintresset i den skyddslagstiftning som utredningen har att se över så att även andra uppgifter än sådana som innefattas av den nuvarande regleringen omfattas av tillståndskrav. Till skillnad från OSL är LiL och LiF tillämplig på både juridiska och fysiska personer utan annan inskränkning än den som görs i lagen.

För att regleringen ska vara effektiv och ändamålsenlig måste emellertid utgångspunkten vara vilka förutsättningar som finns att skydda informationen när den förekommer i allmänna handlingar;

dvs. informationen måste omfattas av någon av sekretessbestämmelserna i OSL och även träffas av de undantag som LGM ställer upp när det gäller att tillhandahålla geografisk miljöinformation elektroniskt (för utredningens del är det främst uppgifter som kan skada allmän säkerhet och totalförsvaret som aktualiseras). Utan en sådan utgångspunkt blir regleringen tandlös eftersom allmänna handlingar är offentliga om inte någon sekretessbestämmelse i OSL är tillämplig på uppgifterna. Vidare måste en framtida reglering överensstämma med bestämmelserna i TF och YGL.⁴

Det kan konstateras att nuvarande lagstiftning grundar sig på de äldre kartsekretess- och spridningsförfattningarna⁵ vars syften var att förhindra spridning av känsliga uppgifter om försvaret i kartor, flygbilder och visst annat material för att på så sätt säkerställa den nationella säkerheten. Historiskt sett har Sveriges militärpolitiska och militärgeografiska förutsättningar inneburit att det funnits ett mycket stort antal anläggningar av olika slag som det har ansetts vara angeläget att skydda mot underrättelseverksamhet. Det har bl.a. rört sig om utspridd mobiliseringsverksamhet och om spridda flygbas- och luftförsvarsorganisationer.

Även om ändringar har skett när det gäller vilken lag som reglerar tillståndsförfarandet avseende bl.a. spridning och framtagning av geografisk information har syftet hela tiden varit att skydda uppgifter om förhållanden som kan vara till skada för rikets försvar om de inhämtas, sprids eller lagras i databaser.

Den möjlighet som finns när det gäller att inskränka den grundlagsskyddade rätten att sprida kartor, bilder och ritningar är förbehållen sådan information som är av betydelse för rikets försvar. I utredningens direktiv anges vidare bl.a. att det styrande syftet i en framtida reglering ska vara att förhindra att information om hemliga militära och civila försvarsanläggningars belägenhet och funktion återges i databaser eller på kartor på ett sätt som kan underlätta planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige eller i övrigt kan orsaka skada för totalförsvaret. Det är med andra ord försvarssekretessen som direktiven här tar sikte på (dir. 2012:69 s. 8).

Att inom ramen för denna utredning föreslå ändringar i TF och YGL för att på så sätt kunna begränsa spridningsrätten utöver vad

⁴ Angående Yttrandefrihetskommitténs förslag, se kapitel 4.

⁵ 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 och kartsekretessförordningen (1975:372).

som redan är rättsligt möjligt är en omfattande och komplex fråga. Utredningen anser inte att detta ingår i utredningens uppdrag.

Med hänsyn till de behov som Säkerhetspolisen har pekat på och den samhällsförändring som har skett och som bl.a. lett till en ökad öppenhet och tillgänglighet när det gäller geografisk information, kan det finnas anledning att överväga om behov finns att skydda annan information än som i dag kan omfattas av befintliga sekretessregler. Det ingår inte i utredningens uppdrag att göra sådana överväganden eftersom uppdragsbeskrivningen utgår från befintliga sekretessbestämmelser. Vid en undersökning av det slag som nyss nämnts kan det vara aktuellt att ta ställning till om det finns tillräckligt starka skäl att begränsa rätten att sprida information utöver vad som i dag är möjligt enligt TF och YGL. Detta bör, som framgått, under alla omständigheter tas om hand i en annan ordning.

Det ovan anförda leder till att utredningen anser att tillståndsprövningen även fortsättningsvis bör göras utifrån vilken skada en spridning av informationen innebär för totalförsvaret. Vad som omfattas av totalförsvaret är en prövning som måste göras i varje enskilt fall. I sammanhanget kan erinras om förarbetena till TF (1948) som ger uttryck för att inskränkningen i spridningsrätten inte kan göras alltför omfattande.

10 Sjömätning

10.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen särskilt analysera och ta ställning till om det finns behov av att utsträcka eller inskränka lagens tillämpningsområde samt bedöma om det finns skäl att utöka kretsen aktörer som ska få utföra sjömätning. Vidare ska utredningen ge förslag på vilken eller vilka myndigheter som är lämpliga att svara för tillståndshanteringen och hantera frågor som rör undantag från kravet på tillstånd. Mot bakgrund av Havsplaneringsutredningens förslag i sitt tilläggsbetänkande (SOU 2011:56, *Kunskap på djupet – kunskapsunderlag för havsplanering*) om ändringar i lagstiftningen om skydd för landskapsinformation ska utredningen också belysa frågor om havsplaneringen och lagstiftningen om skydd för landskapsinformation (se s. 214 f.). I detta avsnitt behandlar utredningen ovannämnda frågor. Straff- och förverkandebestämmelserna som är knutna till 3 § LiL kommer att behandlas särskilt tillsammans med övriga straffbestämmelser i kapitel 14. I kapitel 16 redogörs för förslagets effekter på grundläggande fri- och rättigheter.

10.2 Gällande rätt

I 3 § lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (LiL) anges att sjömätning inte får utföras inom Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler, utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd ska meddelas om det finns särskilda skäl för det. Den som svarar för allmän hamn behöver dock inte tillstånd för sjömätning som utförs i hamnen.

Av 2 § förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF) framgår att Försvarsmakten, Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning får utföra sjömätning enligt 3 §

LiL. I andra stycket anges att det är Försvarsmakten som prövar frågor om tillstånd i övrigt samt att Sjöfartsverket ska lämna Försvarsmakten de upplysningar som behövs för att Försvarsmakten ska kunna bedöma om ett tillstånd till sjömätning kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

Av 4 § LiF framgår att vid bedömningen om det finns särskilda skäl för att lämna tillstånd till sjömätning eller registrering från luftfartyg ska hänsyn tas till om det föreligger ett starkt allmänt eller enskilt intresse av att åtgärden utförs. För en utförlig beskrivning av gällande rätt i denna del, se avsnitt 3.2.

10.3 Tillståndsförfarandet vid Försvarsmakten

I avsnitt 7.2 har utredningen närmare redogjort för tillståndsförfarandet hos Försvarsmakten.

10.4 Praktiska problem

Nuvarande ordning innebär att det finns ett generellt förbud att utan tillstånd utföra sjömätning på andra ställen inom Sveriges sjöterritorium än i insjöar, vattendrag, kanaler samt i allmänna hamnar. Ny teknik i form av GPS kombinerad med datateknik, ekolod och radar har inneburit ökade möjligheter att på ett enkelt sätt samla in djupinformation utan omfattande kostnader. Många navigations-system som används både yrkesmässigt och av privatpersoner sparar positioneringen och då även djupinformation och annan känslig information. Regleringen innebär således att en omfattande del av privatpersoners navigering för privat bruk omfattas av lagens tillämpningsområde eftersom i princip all bestående registrering av positionsbestämning omfattas av bestämmelserna. Om det även beaktas att antalet sjömättningsärenden hos Försvarsmakten är få (30–40 stycken per år) finns det skäl att anta att reglerna om tillståndskrav för sjömätning i stor omfattning inte följs. Detta försvårar möjligheten att upprätthålla ett förbud mot sjömätning utan tillstånd i den omfattning som gäller i dag eller t.o.m. överhuvudtaget. Enligt uppgift från Försvarsmakten får Marinens sjöbevakningscentraler indikationer om ett fartygs verksamhet eller trafik avviker från normalbilden. En sådan avvikelse kan vara att systematisk sjömätning utförs. På så sätt sker en viss kontroll över om

otillåten sjömätning pågår. När det gäller sådan sjömätning som utförs på fritidsbåtar är däremot kontrollen svårare. Det saknas i dag en reglerad övervakningsverksamhet avseende efterlevnaden av bestämmelserna om sjömätning. I kapitel 15 behandlar utredningen frågan om övervakning.

Behovet av att sjömäta enligt lagens definition (som anges i förarbetena) är stort. Vid sidan av privata båtägare finns det andra aktörer, som exempelvis intresseorganisationer, som behöver utföra sjömätning i sin verksamhet. Ett exempel är Svenska Kryssarklubben som till utredningen har anfört att den bl.a. efterfrågar ett förenklat tillståndsförfarande eftersom det i dess verksamhet ingår att ge ut hamn- och farledsbeskrivningar, som innebär att klubben behöver sjömäta men även lagra och sprida geografisk information.

Ett annat motstridigt intresse till behovet av att från försvarssynpunkt ha ett vittgående skydd av djupinformation är att efterfrågan på sådan information har ökat, bl.a. inom verksamheter som arbetar med miljöfrågor. Havsmiljöutredningen anförde i sitt slutbetänkande att sekretess för detaljerad information om djup- och bottenbeskaffenhet uppfattas som ett stort problem av myndigheter och forskare som arbetar med havsmiljöfrågor eftersom information ligger till grund för mycket av den kunskapsuppbyggnad, modellering och planering av havsmiljön som en hållbar förvaltning av haven kräver. Som exempel kan nämnas underlag för att identifiera skyddsvärda biotoper, marina reservat och etablering av vindkraftverk. En förutsättning för detta är god tillgänglighet till detaljerad information om bottenpografi och bottenbeskaffenhet. Havsmiljöutredningen menade dels att den tredelade tillståndsprocessen var tidskrävande, dels att det i dag finns andra typer av hot mot samhället än det militära, såsom ett förändrat klimat och olika miljöproblem. Enligt Havsmiljöutredningen borde data om djup och bottenbeskaffenhet vara så långt som möjligt fritt tillgängliga (se SOU 2008:48, *En utvecklad havsmiljöförvaltning* s. 319 f.).

Havsplaneringsutredningen har i sitt betänkande och tilläggsbetänkande (SOU 2010:91 *Planering på djupet – fysisk planering av havet* och SOU 2011:56 *Kunskap på djupet – kunskapsunderlag för havsplanering*) lämnat förslag till hur en reformerad fysisk planering av merparten av det svenska territorialhavet och den svenska ekonomiska zonen ska utformas. Syftet med att införa en ökad samhällelig styrning av dessa havsområden är att med ekosystemansatsen som grund bevara och restaurera de marina ekosystemen samtidigt som havsbaserade verksamheter fortsatt ska kunna ut-

vecklas (se dir. 2009:109¹). Havsplaneringsutredningen framhåller att miljötillståndet i havet inte är långsiktigt hållbart och försämras delvis fortfarande. Samtidigt – menar Havsplaneringsutredningen – finns det ett växande anspråk på att använda haven för exempelvis vind- och vågkraft, vattenbruk och koldioxidlagring. Ökad kunskap om havet som ekosystem visar också på stora behov av olika former av skydd för den marina miljön. Med ökade anspråk följer också fler och tydligare konflikter mellan konkurrerande intressen. Fysisk planering kan verka förebyggande och bidra till att lösa problem som uppstår. För en mer utförlig beskrivning av behovet av geografisk information vid havsplanering, se SOU 2010:91 och SOU 2011:56.

Genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Havsmiljödirektivet) genom havsmiljöförordningen (2010:1341) har också ökat behovet av djupdata, se vidare kapitel 5.

Det är inte bara myndigheter som har behov av djupdata i sin verksamhet utan efterfrågan från andra aktörer på sådan information har ökat. Detta har lett till uppkomsten av privata elektroniska sammanställningar av djupinformation, exempelvis norska databasen Olex AS, se vidare avsnitt 5.6.1, som bygger på att användaren delar med sig av djupinformation och få tillgång till annan.

Ett mer praktiskt problem med nuvarande ordning som bl.a. Sjöfartsverket har uppmärksammat är att sjömätning i dag per automatik innebär en lagring av geografisk information, vilket i sig kräver ett särskilt databastillstånd vid sidan av sjömätningstillståndet. I praktiken söks inte sådana tillstånd.

Försvarsmaktens ståndpunkt är att djupinformationen trots ovan angivna problem alltjämt är skyddsvärd eftersom information som lämnas ut inte kan återtas. Försvarsmakten har identifierat två generella områden inom vilka den högupplösta djupinformationen enligt myndigheten inte kan skyddas och därför kan släppas fri inom ramen för ett tillståndsförfarande. Det rör sig om de allmänna farleder som finns angivna i SJÖFS 1988:5² eftersom det inom farlederna är mycket svårt att upptäcka och förhindra dold insamling av djupinformation. Det andra området är djupintervallet 0–6 meter,

¹ Havsplaneringsutredningen fick den 20 januari 2011 ett tilläggsdirektiv som i huvudsak rörde den då kommande Havs- och vattenmyndighetens verksamhet (dir. 2011:3).

² Sjöfartsverkets kungörelse med tillkännagivande av beslut om allmänna farleder och hamnar, se även SJÖFS 1992:9.

inom vilket det i dag är möjligt att med hjälp av öppen information, exempelvis kommersiellt tillgänglig satellitinformation, analysera fram djupinformation. Därutöver har Försvarsmakten kunnat identifiera ett antal områden där högupplöst djupinformation efter begäran kan släppas fri. Totalt sett rör det sig om högupplöst djupinformation inom ungefär halva det svenska sjöterritoriet som inom ramen för ett tillståndsförfarande kan släppas fri enligt Försvarsmakten.

Regeringen ansåg i propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik* att en betydande del högupplöst djupinformation borde kunna släppas fri. Regeringen delade dock Försvarsmaktens uppfattning att djupinformationen avseende vissa områden även fortsättningsvis måste vara sekretessbelagd samt underströk det var angeläget att den nuvarande tillståndprocessen avseende den sjögeografiska informationen förenklades (se prop. 2008/09:170 s. 77 f.).

10.5 Överväganden

10.5.1 Allmänna utgångspunkter

Utgångspunkten enligt direktiven är att geografisk information som är känslig ur sekretessynpunkt fortfarande ska skyddas. Vidare anges att syftet med skyddslagstiftningen är att förhindra att information om hemliga militära och civila försvarsanläggningars belägenhet och funktion återges i databaser eller på kartor på ett sätt som kan underlätta planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige eller i övrigt kan orsaka skada för totalförsvaret. I kapitel 9 har utredningen redogjort för sina överväganden i fråga om lagens skyddsintresse, som även fortsättningsvis bör vara förbehållet sådana uppgifter som innehåller försvarssekretess. Utredningen har inte sett det som sin uppgift att föreslå nya eller ändrade sekretessbestämmelser eller att i övrigt föreslå ändringar av skyddsintresset som innebär en utvidgning i förhållandet till totalförsvaret. 15 kap. 2 § OSL bör således även i den nya lagen gälla som utgångspunkt för utredningens ställningstaganden.

Det bör även innebära att den skadebedömning som ska göras enligt 3 § LiL ska motsvara den som görs om någon begär att få ut en allmän handling som omfattas av 15 kap. 2 § OSL. Den sistnämnda bestämmelsen har utformats med ett rakt skaderekvisit. Det betyder att sekretessen endast gäller om det kan antas att ett

röjande av uppgifter skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet. Utgångspunkten vid tillståndsprövningen när det gäller sjömätning är således att sekretess endast gäller för insamlad djupinformation om det kan antas att viss skada uppstår om sjömätningstillstånd beviljas. Skadebedömningen ska i första hand göras i själva uppgiften och inte utifrån omständigheter i det enskilda fallet. Är uppgiften av sådan art att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för skyddsintresset föreligger sekretess. När det gäller uppgifter som typiskt sett kan anses vara känsliga kan upplysningar om sökandens identitet, säkerhetsskydds-rutiner eller syfte med insamlingen av djupinformation leda till att det inte längre finns någon anledning att anta att en skada kan uppkomma. I sådana fall bör sjömätningstillstånd beviljas.

Försvarsmakten har i sin analys gjort en åtskillnad mellan dels djupinformation som är uppgifter av större detaljrikedom och högre upplösning än de som presenteras i de allmänna sjökorten, dels annan sjögeografisk information. Med annan sjögeografisk information avses sådan som exempelvis bottenpografin eller lägesbestämda mätuppgifter om bottenbeskaffenhet som kan utgöra underlag för planering och genomförande av undervattensstrid. Eftersom sjömätning enligt lagens definition innefattar även sådana registreringar finns det sjögeografisk information som omfattas av lagens definition på sjömätning men som Försvarsmakten inte närmare har analyserat ur ett skyddsperspektiv. Den avgränsning som gjordes i analysen ska enligt Försvarsmakten inte tas till intäkt för att det endast är djupinformation som kan vara hemlig.

Under alla förhållanden kan det mot bakgrund av regeringens och Försvarsmaktens tidigare ställningstagande konstateras att sjögeografisk information avseende vissa områden inom svenskt sjöterritorium alltså bör vara sekretessbelagd. Det ligger i sakens natur att det inte går att göra allmänt känt vilka dessa områden är. Att behålla ett så utsträckt tillståndsförfarande som råder i dag är dock inte ändamålsenligt eftersom den bristande efterlevnaden och kontrollen gör att regelverket inte bidrar till att skydda känslig information utan i stället leder till en onödig byråkrati. Det framstår dessutom som problematiskt att upprätthålla ett allmänt förbud mot sjömätning om det inte samtidigt kompletteras med ett förbud mot innehav av teknik som kan användas för sjömätning enligt lagens definition (i annat vatten än de områden som redan i dag undantas från tillståndskravet). En sådan lösning förefaller dock inte rimlig. Samtidigt kan det konstateras att det genom sjö-

mätning kan tas fram djupinformation som är av betydligt mer detaljerad beskaffenhet än sjökorten. Sådan information kan vara mycket känslig från försvarssynpunkt. Ett avskaffande av förbudet mot sjömätning utan tillstånd i sin helhet, för en viss aktörskategori eller för vissa geografiskt angivna områden, öppnar för legal framställning av djupinformation i obegränsad mängd som inte kan återtas vid en förändrad hotbild mot Sverige.

Utredningen anser att det trots detta finns skäl som talar emot att behålla ett tillståndsförfarande i den omfattning som är i dag även om Försvarsmaktens förslag på rationaliseringar i och för sig skulle kunna komma att medföra en mer effektiv tillståndsprozess. Dagens navigationsteknik innebär nämligen, som nyss nämnts, att det numera är möjligt för vem som helst att utföra sjömätning för eget privat bruk på ett enkelt sätt och utan omfattande kostnader, vilket normalt inte utgör någon fara för försvarsintresset.

En framtida lagstiftning bör således utformas på så sätt att tillståndspliktig sjömätning i större utsträckning än i dag avgränsas till det skyddsvärda intresset men utan att avgränsningen i sig avslöjar var det kan finnas känslig djupinformation.

Utredningen har därför övervägt olika lösningar som alla syftar till att undanta den harmlösa formen av sjömätning från tillståndskravet. Ett av alternativen som har övervägts är att utgå från någon form av geografisk avgränsning. Ett annat alternativ är att utgå från vattenområden som beslutats vara skyddsobjekt enligt 5 § första stycket 5 skyddslagen (2010:305). Ett ytterligare alternativ har sin utgångspunkt i vilken typ av insamling det är fråga om. Utredningen har även övervägt om de undantag som uppställs i 3 § LiL är lämpliga att behålla.

Eftersom det är Försvarsmaktens intressen som alltjämt ska skyddas med regleringen (se dir. 2012:69 s. 8 och utredningens bedömning i kapitel 9) har utredningens överväganden i denna del byggt på Försvarsmaktens analys över känsliga områden när det gäller vilka olika möjligheter som finns att inskränka lagens tillämpningsområde och samtidigt bibehålla ett skydd för känsliga uppgifter. Detta utesluter inte att annan information än djupinformation kan vara hemlig inom vissa geografiska områden men det får främst betydelse i själva tillståndsförfarandet eftersom utredningens analys har gett vid handen att det inte är görligt att utforma ett tillämpningsområde utifrån geografiska kriterier i större utsträckning än vad som redan gäller, se nedan.

Slutligen bör nämnas att reglerna även fortsättningsvis med hänsyn till 2 kap. 21 § regeringsformen (RF) bör vara utformade på så sätt att de i så liten utsträckning som möjligt innebär en inskränkning av enskildas fri- och rättigheter.

10.5.2 Något om begreppet sjömätning

Utredningens förslag: Med sjömätning avses registrering på ett beständigt sätt av geografisk information i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde. En sådan definition ska föras in i den nya lagen.

Centralt för lagens tillämpningsområde är vilken framställning av sjögeografisk information som ska omfattas av tillståndsplikt. I dag utgår lagen från sjömätning som är av sådan karaktär att positionsbestämningar registreras på ett beständigt sätt och som avser ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde och som ska kunna tjäna till vägledning vid navigering. Resultatet från sådana sjömätningar ger en detaljerad kännedom om botten-topografin (se prop. 1993/94:32 s. 18). Enligt Försvarmakten rör det sig om sådan information som avser botten-topografin eller lägesbestämda mätuppgifter om bottenbeskaffenhet som sedan kan utgöra underlag för planering och genomförande av undervattensstrid, så länge informationen är lägesbestämd och är registrerad på ett beständigt sätt. Sådan information är enligt Försvarmakten känslig inom samma områden som djupinformationen är. Med djupinformation avses geografisk information med större detaljrikedom och högre upplösning än de allmänna sjökorten och som är lägesbestämd.

Det väsentliga med definitionen är enligt utredningen att identifiera förfaranden som *kan* innebära att känslig geografisk information i form av djupinformation eller annan känslig information registreras. Frågan om informationen kan användas vid navigering eller vägledning är således av mer underordnad betydelse.

Sammantaget anser utredningen att med sjömätning avses registrering på ett beständigt sätt av geografisk information i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde. Definitionen bör föras in i den nya lagen.

10.5.3 Lagens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Det ska alltså krävas tillstånd för sjömätning inom Sveriges sjöterritorium med undantag av sjömätning i insjöar, vattendrag och kanaler och av sjömätning som utförs i allmän hamn av den som svarar för hamnen. Sjömätning som utförs i ringa omfattning ska inte längre omfattas av krav på tillstånd. Kravet på särskilda skäl ska utmönstras och i stället ska det framgå av lagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bevilja tillstånd, om det inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. I förordningen ska införas en bestämmelse om att det av ett tillståndsbeslut ska framgå vem som får utföra sjömätning, vilken tidsperiod som avses, vilket geografiskt område som omfattas och för vilket syfte sjömätningarna får utföras. Det ska inte införas en bestämmelse som innebär att undantag från kravet på tillstånd kan beviljas.

Nuvarande ordning överförs till den nya lagen

Innan de olika alternativen till en inskränkning av tillämpningsområdet presenteras bör något sägas om behovet av att utsträcka lagens tillämpningsområde till även de geografiska områden som uttryckligen är undantagna enligt 3 § LiL, nämligen insjöar, vattendrag och kanaler samt sjömätning i allmän hamn av den som svarar för hamnen.

Försvarsmaktens ställningstaganden när det gäller känslig djupinformation ger vid handen att det saknas skäl att införa tillståndskrav för sjömätning i insjöar, vattendrag och kanaler. Utredningen har därför inte ansett det föreligga något behov av ändring i den delen. Av samma skäl anser inte utredningen att det finns skäl att utsträcka tillämpningsområdet utanför Sveriges sjöterritorium. Inom sjöterritoriet föreligger svensk jurisdiktion, främst med utgångspunkt i territorialitetsprincipen. Avgränsningen bygger på FN:s havsrättskonvention.³ Vissa begränsningar föreligger dock när det gäller utländska fartyg inom det egna territoriet. Den frågan aktualiseras när det gäller möjligheten till kontroll och övervakning, se vidare kapitel 15.

³ United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS; se SÖ 2000:1, prop. 1995/96:140. FN:s havsrättskonvention av den 10 december 1982 trädde i kraft den 16 november 1994. För svensk del trädde konventionen i kraft den 25 juli 1996.

Nästa fråga är om det finns skäl att ändra på bestämmelsen som undantar sjömätning i allmän hamn som utförs av den som svarar för hamnen från tillståndskravet. Det har inte framkommit några skäl för att ändra på den regleringen, som utgår från Sjöfartsverkets definition av allmän hamn. Som tidigare nämnts framgår allmänna farleder och allmänna hamnar av SJÖFS 1988:5 och SJÖFS 1992:9.

Utredningen har även övervägt om det finns skäl att utvidga undantaget för allmänna hamnar till att även avse andra civila hamnområden eftersom sjömätningar kan komma att aktualiseras i sådana hamnar i syfte att utföra exempelvis underhålls- eller muddringsarbeten. Försvarsmakten har till utredningen uppgett att sjömättningsansökningar som avser andra civila hamnar än de allmänna i praktiken har likställts med allmänna hamnar och att tillstånd har meddelats utan en närmare prövning. Myndigheten har vidare uppgett att det är osannolikt att det finns information av hemlig art i de civila hamnområdena.

Mot bakgrund av Försvarsmaktens ståndpunkt finns det skäl för att undantaget för hamnar bör göras vidare och inte begränsas till att avse just allmänna hamnar. Det är emellertid problematiskt att definiera vilka hamnar som i så fall ska omfattas. Det finns ingen vedertagen, allmänt gällande definition av begreppet hamn i svensk lagstiftning. Däremot finns det flera olika speciallagstiftningar som innehåller definitioner av begreppet, se exempelvis 3 § lagen (2006:1209) om hamnskydd i vilken det stadgas att med hamn avses ett specificerat land- och vattenområde som består av anläggningar och utrustning som underlättar kommersiella sjöfartstransporter (se även prop. 2005/06:212, *Hamnskydd* s. 35). Definitionen i denna lag är emellertid inte lämplig att använda som avgränsning av vilka hamnar som ska avses i nu aktuell lagstiftning eftersom fastställandet av hamngränser där görs utifrån vilken geografisk yta som behöver omfattas av hamnskyddet, vilket inte alltid behöver överensstämma med hela hamnområdet. Fördelen med att behålla undantaget för allmänna hamnar är att det klart framgår vilka hamnar som avses och dess geografiska läge. Det ovan anförda innebär att det svårigen tycks finnas en rättslig möjlighet att avgränsa andra hamnområden än de allmänna. Utredningen stannar därför vid att föreslå att bestämmelsen i 3 § LiL, som undantar viss sjömätning, överförs till den nya lagen.

Vid sidan av systematiska sjömätningar i hamnområden som inte kan anses utgöra fara för totalförsvaret förekommer det även fall med omfattande och systematiska sjömätningar i andra geo-

grafiska områden, som sällan utgör men för försvarsintresset. Det kan exempelvis röra sig om föreningar som Svenska Kryssarklubben som kartlägger naturhamnar för fritidsbåtar och lämpliga inseglingsleder till sådana hamnar. Även andra aktörer kan inom ramen för sin verksamhet behöva utföra återkommande sjömätningar inom ett visst geografiskt område. Exempel på sådan verksamhet kan vara återkommande provtagningar för att spåra föroreningar eller undersökningar av områden lämpliga för deponi av muddringsmassor.

Utredningens bedömning är att behov av sjömätning av ovan nämnt slag kan tillgodoses inom ramen för tillståndsförfarandet på så sätt att tillstånd kan utformas även mer generellt så att en aktör får tillstånd att sjömäta inom ett visst geografiskt område eller under en viss period som kan omfatta mycket långa tidsperioder. Ett beslut om tillstånd kan även utformas mer snävt genom att det avser en viss sjömätning som ska utföras. Det ovan anförda torde inte innebära någon förändring jämfört med nuvarande reglering, i vilken det inte görs några begränsningar hur tillstånden ska utformas. I nuvarande lagstiftning finns inte möjlighet för Försvarsmakten att besluta om undantag från kravet på sjömätning. Utredningen finner inte skäl att införa en bestämmelse som möjliggör beslut om undantag. I stället ska tillståndsbeslutsinstitutet användas på sätt som ovan beskrivits (dvs. besluten kan utformas på olika sätt).

För att tillförsäkra att tydlighet uppnås i tillståndsbesluten ska det i beslutet anges vem som får utföra sjömätningen, vilken tidsperiod som avses, vilket geografiskt område som omfattas och för vilket syfte sjömätningen får utföras. En sådan reglering finns inte i nuvarande lagstiftning men är av betydelse eftersom det finns straffrättsliga bestämmelser knutna till regleringen. Därutöver underlättar det för bedrivandet av övervakning.

Alternativ till inskränkningar av lagens tillämpningsområde

Alternativ 1 – Geografiska avgränsningar

Utredningen har som ett alternativ övervägt möjligheten att undanta från tillståndsplikten de två specifika områdena som Försvarsmakten har pekat ut och där det enligt myndigheten inte längre går att skydda djupinformationen. Det rör sig om dels allmänna farleder,

dels djupinformation inom djupintervallet 0–6 meter. När det först gäller allmänna farleder framgår dessa visserligen av Sjöfartsverkets författningssamling (SJÖFS 1988:5 och SJÖFS 1992:9) men eftersom farlederna anges genom streck i sjökorten och inte med en angiven yta är det inte möjligt att göra den geografiska avgränsning som behövs för att definiera ett icke tillståndspliktigt område. En sådan ytavgränsning är enligt Sjöfartsverket en förutsättning för att kunna peka ut var det krävs tillstånd för sjömätning. Ett annat skäl för att det måste ges en exakt precisering är att det finns straffbestämmelser knutna till reglerna om tillstånd.

Inom Sjöfartsverket pågår ett arbete att beskriva farledernas ytor. Enligt myndigheten kommer informationen emellertid inte att vara lämplig för att ligga till grund för en avgränsning eftersom ytorna dels kommer att vara dynamiska, dels inte kommer att vara koordinatbestämda. Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att det i vart fall i nuläget inte är lämpligt att undanta allmänna farleder från tillståndskravet.

När det gäller djupinformation inom djupintervallet 0–6 meter har Försvarsmakten uppgett att det finns möjlighet att genom öppen information analysera fram djupinformation inom detta djupintervall. Skyddsintresset när det gäller sådan djupinformation får således anses vara lågt, vilket utgör skäl att exkludera området från tillståndsplikt. Av uppgifter som utredningen fått av Sjöfartsverket kan man emellertid dra slutsatsen att det inte heller är möjligt att göra en tillräckligt tydlig avgränsning när det gäller detta område. Utredningen har i detta hänseende övervägt om den s.k. sexmeterskurvan som finns angiven i de sjökort som Sjöfartsverket producerar skulle kunna utgöra en lämplig markering var gränsen ska gå mellan tillståndspliktig och icke tillståndspliktig sjömätning. Eftersom sexmeterskurvan inte är konstant angiven i sjökorten utan varierar med olika generaliseringar i olika kurvor beroende på vilket sjökort som avses är den inte heller lämplig att använda som grund för avgränsning.

Som framgått ovan är det inte möjligt att undanta områden inom Sveriges sjöterritorium där Försvarsmakten har funnit att djupinformationen (även information om bottenbeskaffenhet) inte är känslig eftersom man då kan sluta sig till vilka områden som är känsliga.

Detta medför sammantaget att det inte går att inskränka tillämpningsområdet i större omfattning än vad som gäller i dag när det

gäller geografiskt angivna områden utan att samtidigt riskera att avslöja de ur försvarssekretessaspekten mer känsliga vattenområdena.

*Alternativ 2 – Skyddsintresset tillgodoses genom skyddslagen
(2010:305)*

Ett ytterligare alternativ – i vart fall i teorin – är att repliera på regleringen i skyddslagen. Enligt 5 § första stycket 5 denna lag kan vattenområden beslutas vara skyddsobjekt. Bestämmelsen infördes när de militära skyddsområdena avskaffades, då regeringen ansåg det vara angeläget att kompensera områden som kan innehålla kritisk infrastruktur med andra åtgärder (prop. 2009/10:87 s. 55).

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Genom ett särskilt beslut kan tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (7 § skyddslagen).

Skyddsobjektet äger giltig rättsverkan även i djupled, dvs. också på botten och vattenmassorna mellan denna och ytan (prop. 2009/10:87 s. 62). Enligt 13 § skyddsförordningen (2010:523) ska ett vattenområde som anges enligt 5 § 5 skyddslagen utmärkas på allmänna kartor och på sjökort av lämplig skala. Försvarsmakten ska verka för att uppgifter om sådana områden, i nödvändig omfattning, även förs in på andra kartor och sjökort.

Förutsättningarna att kontrollera otillåten sjömätning inom vattenområden som är skyddsobjekt är bättre än i övrigt vatten. Bland annat bedriver Kustbevakningen övervakning till havs och i kustvatten för att hindra brott mot bestämmelser i lagar och andra författningar, bl.a. när det gäller skyddsobjekt. Detta sker med stöd av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Försvarsmakten ska medverka vid tillsynen av sådana vattenområden som beslutats vara skyddsobjekt. Det framgår av 3 § 4 förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordningen).

För en sådan lösning talar att tillståndsförfarandet i sådana fall endast avser områden där det finns ett redan utbyggt tillsyns- och kontrollsystem. En annan fördel är att en stor del av djupinformationen blir laglig att samla in vilket gagnar exempelvis verksamheter som sysslar med havsplanering och andra verksamheter

där behovet av lättillgänglig djupinformation är stor. Emot en sådan lösning talar att områdena inte kan göras geografiskt sett hur stora som helst med hänsyn till bl.a. motstridiga grundlagsskyddade intressen. Om vattenskyddsområdena är för snävt tilltagna finns det å andra sidan risk för att känsliga områden blir tillgängliga för sjömätning på ett inte önskvärt sätt. Till detta kommer att Försvarsmakten den 22 mars 2013⁴ fattat ett beslut som innebär att inga vattenområden ska vara skyddsobjekt under grundberedskap. En lösning med hänvisning till skyddslagen är redan av det skälet för närvarande inte möjlig.

Alternativ 3 – Insamling i ringa omfattning

En annan lösning som syftar till att förhindra från försvarssynpunkt menlig kartläggning över djup- och bottenförhållanden är att inskränka tillståndskravet till systematisk eller på annat sätt omfattande sjömätning. Sjömätning som är av *ringa omfattning* skulle då inte längre vara tillståndspliktig. En sådan ordning överensstämmer med hur lagen har tillämpats eftersom det i praktiken endast är mer omfattande sjömätningar som föranlett ansökningar om tillstånd. Utredningens bedömning är dessutom att det är just den mer omfattande kartläggningen av djupförhållanden som är känslig från försvarssynpunkt. Den positionsbestämning som görs av exempelvis fritidsbåtsägare vid navigering innebär inte en sådan fara för skyddsintresset att det är motiverat med en tillståndsplikt eftersom det rör sig om mer enstaka mätuppgifter som inte tagits fram med avsikt att kartlägga djup- och bottenförhållandena. Som exempel på sjömätning i ringa omfattning är mätning som utförs av fysisk person för personligt bruk eller åt närmaste familje- och vänkretsen och som saknar ett kommersiellt syfte. Tillståndskravet kommer därmed att gälla systematisk sjömätning.

Med systematisk sjömätning avser utredningen omfattande kartläggning där själva syftet är att samla in djupinformation och annan geografisk information över svenskt sjöterritorium. Som exempel kan nämnas sådan sjömätning som utförs i kommersiellt syfte med specialutrustning som är av sådan karaktär att den huvudsakligen används i kommersiella sammanhang eller där avsikten med sjömätningen är att i ett senare led sprida informationen till en större krets. Ett exempel är insamling och lagring av information som

⁴ HKV 2013-03-22 H/S 10 970:80964 Slutredovisning – vattenområden som skyddsobjekt.

förberedelse för kabelutläggning. Att använda utrustning som normalt brukas vid sjöfart, fiske eller för fritidsändamål faller däremot utanför lagens krav på tillstånd. När man ska avgöra om sjömätningen är att anse som ringa eller inte får en sammantagen bedömning göras av omständigheterna i det enskilda fallet.

Sammanfattande slutsatser

Som tidigare anförts är alternativ 1 av flera skäl ingen möjlig lösning att avgränsa tillämpningsområdet. Alternativ 2 är inte heller en ändamålsenlig eller för närvarande ens en möjlig lösning. När det gäller alternativ 3 ser utredningen flera fördelar då en sådan avgränsning innebär en anpassning av regleringen till det allmänna rättsmedvetandet och dessutom en kodifiering av ett redan rådande förhållande. Utredningen föreslår således att sjömätning som utförs *i ringa omfattning* inte ska omfattas av krav på tillstånd. Som framgått kan även fortsättningsvis sjömätning i ringa omfattning förhindras genom bestämmelserna om vattenskyddsområden i skyddslagen.

Rekvisitet särskilda skäl ska slopas

En annan fråga är om rekvisitetet särskilda skäl fyller en reell funktion. I LiL anges att tillstånd till sjömätning ska beviljas om det finns särskilda skäl. Rekvisitetet särskilda skäl infördes för att markera att det rör sig om typiskt sett känslig information som kan tas fram genom sjömätning. Det innebär enligt regeringen att tillståndsgivande myndighet ska pröva om det föreligger ett starkt allmänt eller enskilt intresse av att åtgärden utförs samt att tillståndet inte medför skada för totalförsvaret (4 § LiF och prop. 1993/94:32 s. 32). Enligt de uppgifter som utredningen har tagit del av görs det ingen prövning utifrån det intresse som ligger bakom ansökan om sjömätning i den meningen att sjömätningstillstånd nekas på den grunden att det saknas ett tillräckligt starkt intresse. Tillstånd beviljas om sjömätningen inte kan antas skada Sveriges totalförsvär. Enligt utredningen följer redan av den prövning som tillståndsgivande myndighet har att göra i varje enskilt fall att tillstånd inte ska meddelas om det kan antas innebära skada för skyddsintresset. Vid denna prövning vägs samtliga omständigheter i det enskilda fallet in

såsom vilka säkerhetsskyddsrutiner aktören har, var mätningen ska ske etc. Ska mätningen ske inom känsliga områden ställs naturligtvis högre krav på aktörens säkerhetssystem. Detta behöver inte närmare anges med särskilda skäl och rekvisitet bör därför utgå.

10.5.4 Tillstånd ska alltid krävas under höjd beredskap

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse i den nya lagen som innebär att det krävs tillstånd även för sjömätning i ringa omfattning samt i allmän hamn av den som ansvarar för hamnen när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Under sådan tid ska meddelade föreskrifter om undantag från kravet på sjömätningstillstånd inte heller gälla.

En fråga som aktualiseras med utredningens förslag är om inskränkningen av vad som omfattas av tillståndspliktig sjömätning medför ett behov av att införa en möjlighet att utsträcka tillståndskravet under höjd beredskap, på motsvarande sätt som gäller för flygfotografering och liknande registrering enligt 4 § LiL. Ett skäl för en sådan reglering kan vara att det även i den marina miljön kan komma att påbörjas vissa konstruktionsarbeten eller andra förberedande åtgärder som det är angeläget att skydda från obehörig sjömätning eftersom informationen kan vara hemlig. Under höjd beredskap finns det dessutom skäl att anta att det föreligger en förhöjd risk för att sådan känslig information kan avslöjas.

Utredningens förslag om att undanta sjömätning i ringa omfattning kan inte anses vara en lämplig ordning under sådana förhållanden som ovan angetts. Det är då inte heller lämpligt att undanta allmänna hamnar från kravet på tillstånd eftersom det inte kan uteslutas att känslig verksamhet utförs i hamnområden under höjd beredskap. Det bör mot denna bakgrund införas en bestämmelse som innebär att det krävs tillstånd även för sjömätning i ringa omfattning samt i allmän hamn av den som ansvarar för hamnen när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, för att på så sätt få en bättre kontroll över vilka som utför mätningar och i vilket syfte dessa ska utföras. Under ovan beskrivna beredskapsförhållanden ska inte heller meddelade föreskrifter om undantag gälla.

10.5.5 Möjlighet att upphäva eller ändra tillståndsbeslut vid höjd beredskap

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse i den nya lagen som möjliggör att ett beslut om sjömätningstillstånd får upphävas eller ändras när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Situationen kan förändras och medföra att lämnade tillstånd inte längre är lämpliga ur ett försvarsperspektiv. Exempelvis kan Försvarsmakten anse sig ha behov av att inrätta verksamhet under vatten inom områden där aktörer har tillstånd att sjömäta. Ett beslut om sjömätningstillstånd ska därför kunna upphävas eller ändras om något har inträffat som innebär att sjömätningen kan antas medföra skada för totalförsvaret. För att aktörer som bedriver sjömätningens verksamhet ska kunna bedriva sjömätning och kunna planera sitt arbete är det endast i undantagsfall som beslut ska kunna upphävas eller ändras. Detta bör komma till uttryck på så sätt att det endast är möjligt under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

10.5.6 Vilken myndighet ska ansvara för tillståndshanteringen?

Utredningens förslag: Sjöfartsverket ska besluta i frågor som rör tillstånd till sjömätning.

Frågan om hur ansvaret för tillståndprocessen för sjömätning bör se ut har varit föremål för diskussion vid tidigare tillfällen, se avsnitt 4.2. I dag delas ansvaret mellan Sjöfartsverket, Försvarsmakten och Lantmäteriet. De myndigheter som enligt gällande lagstiftning är berörda har samstämmt uppgett att de instämmer i Statskontorets slutsats att nuvarande ordning inte är ändamålsenlig eftersom tillståndprocessen är både invecklad, tidskrävande och ineffektiv och att i stället en myndighet ska ha ansvar för tillståndprocessen rörande sjömätning. De tre berörda myndigheterna har därefter på uppdrag av regeringen sett över frågan om vilken myndighet som ska ha

uppdraget och har samstämmt i sin redovisning i juni 2008 föreslagit att Sjöfartsverket ska få den aktuella uppgiften⁵. Myndigheterna ansåg vidare att Sjöfartsverket ska fatta sina beslut i samråd med Försvarmakten och att Lantmäteriet helt kan frikopplas från tillståndprocessen rörande sjömätning. Förvarsdepartementet gjorde därefter bedömningen att Sjöfartsverket borde anförtros uppgiften. Samma bedömning när det gäller ansvaret för tillståndshanteringen av sjömätningens ärenden gjorde Havsplaneringsutredningen i sitt tilläggsbetänkande (se SOU 2011:56, s. 216). De tre myndigheterna har till utredningen uppgett att de inte har ändrat sin uppfattning i frågan.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Sjöfartsverket övertar Försvarmaktens uppgift att ansvara för hanteringen av sjömätningstillståndsärenden samt ansvara för övriga frågor som har samband med det tillståndsförfarandet.

10.5.7 Möjlighet för tillståndsgivande myndighet att meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet

Utredningens förslag: Det ska införas en möjlighet för Sjöfartsverket att meddela föreskrifter om undantag från kravet på sjömätningstillstånd, om det inte kan anses medföra skada för totalförsvaret.

I nuvarande ordning saknas det bestämmelser som medger tillståndsgivande myndighet att i föreskrift meddela undantag från kravet på tillstånd. Med hänsyn till den snabba teknikutvecklingen är det av vikt att lagstiftningen fortsättningsvis är flexibel och mer teknikneutral. Tillståndsgivande myndighet, Sjöfartsverket, ska därför ha möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet. Ett exempel är att det i framtiden kan finnas en möjlighet att undanta allmänna farleder från tillståndskravet, vilket i så fall kan ske i föreskrifter. Föreskrifterna ska utformas efter det att Sjöfartsverket har samrått med Försvarmakten.

⁵ Se Förvarsdepartementets promemoria av den 4 mars 2009 rörande ändringar i förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (Fö 2005/2929/RS).

10.5.8 Tillståndsbeslut ska kunna villkoras

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 8 § förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation ska överföras till den nya förordningen. Begreppet förbehåll ska bytas ut mot villkor.

I 8 § LiF ges möjlighet för tillståndsgivande myndighet att förena ett beslut om sjömätningstillstånd med förbehåll om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder. Utredningen anser att denna möjlighet är lämplig att bibehålla eftersom det ger en flexibel lagstiftning och den bör således överföras till den nya förordningen. För att tydliggöra att ett förbehåll inte är ett självständigt beslut utan ett villkor som uppställs i ett tillståndsbeslut ska ordet förbehåll bytas ut mot begreppet villkor. Utredningens förslag innebär ingen förändring i sak.

10.5.9 Försvarsmakten ska lämna upplysningar till Sjöfartsverket

Utredningens förslag: Försvarsmakten ska lämna Sjöfartsverket de upplysningar som verket behöver för att kunna bedöma om sjömätning för vilken tillstånd begärs kan antas medföra skada för totalförsvaret. Försvarsmakten ska samtidigt lämna motsvarande upplysningar om spridning av den information som tagits fram genom sjömätningen.

I tillståndsprövningen ligger att göra en bedömning om sjömätningen kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvaret. Försvarsmakten, som enligt gällande regler beslutar om sjömätning, bör även fortsättningsvis vara delaktig i bedömningen eftersom sådana avvägningar ligger inom ramen för Försvarsmaktens huvuduppgifter enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten vilka huvudsakligen är att försvara och skydda Sverige. Som påpekats i tidigare sammanhang kan det vara så att det med hänvisning till planerad eller pågående militär verksamhet kan finnas behov av att styra sjömätningens verksamhet från Försvarsmaktens sida. Det bör framgå av förordningstexten att Försvars-

makten även ska uttala sig om vilken skada för Sveriges totalförsvar en eventuell spridning av den framtagna informationen kan innebära för att på så sätt underlätta för Sjöfartsverkets att rationalisera tillståndsförfarandet inom myndigheten. I avsnitt 12.3.8 behandlas frågan om upplysningsskyldighet när det gäller frågor som rör spridning av geografisk information.

10.5.10 Frågan om att utöka antalet aktörer som ges tillstånd att utföra sjömätning utan ansökan

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att utvidga antalet aktörer som ges tillstånd att utföra sjömätning utan ansökan.

Enligt direktiven ska utredaren särskilt ta ställning till om det finns skäl att utöka kretsen aktörer som ska ha tillstånd ska få utföra sjömätning. I dag har Försvarmakten, Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning tillstånd att utföra sjömätning med stöd av 2 § LiF. Försvarmakten har till utredningen uppgett att det i huvudsak är statliga myndigheter och kommuner som ansöker om tillstånd.

Kustbevakningen har särskilt kontaktats av utredningen i denna fråga och myndigheten har till utredningen uppgett att den har ett behov av att få tillstånd för sjömätning utan ansökan för att vinna effektivitetsvinster i verksamhetsutövningen, exempelvis genom att kunna jämföra bilder över områden som är tagna vid olika tillfällen. Det skulle även underlätta i arbetet med räddningstjänst eller i uppdrag för Transportstyrelsen eller Sjöfartsverket i fråga om att söka efter fartyg, båtar eller farligt paketerat gods. Att inte behöva söka tillstånd skulle även underlätta i arbetet med att övervaka och utöva tillsyn över fasta fornminnen (vrak och andra lämningar) och i arbetet som sker på uppdrag av polismyndigheten eller vid sjöräddning i fråga om att söka efter kroppar eller föremål. Kustbevakningen har teknisk utrustning att bedriva sjömätning inom ramen för framför allt dykverksamheten, exempelvis vid insamling av sjögeologisk data vid bottenundersökningar. Behov finns även att kunna sprida framtagna information till andra berörda myndigheter (exempelvis Haverikommission, Transportstyrelsen, Försvarmakten eller Riksantikvarieämbetet). Även bevissäkring inom

ramen för ROV⁶ faller in under tillståndskravet. Sådan bevissäkring kan ske inom fiskerikontroll, tullkontroll (smuggelgömma på botten eller skrov) och annan tillsynsverksamhet.

Lantmäteriet har till utredningen uppgett att myndigheten flyger med röd och grön laser för att kartlägga strandlinjen och att djupdata framställs avseende de första metrarna vid strandlinjen.

Utredningens förslag om ändringar i tillståndsförfarandet medför att tillståndsplikten inskränks till viss del. När det gäller den omfattande och systematiska sjömätningen får det enligt utredningen anses som angeläget att ha kvar ett tillståndsförfarande med hänsyn till att djupinformationen är känslig typiskt sett. En utvidgning av antalet aktörer som ges tillstånd att utföra sjömätning utan att behöva ansöka om det skulle medföra att information om vilka geografiska områden som är känsliga måste spridas till dessa aktörer, eftersom det annars inte går att göra en bedömning av hur det insamlade materialet ska hanteras med hänsyn till eventuell försvarssekretess. Ur en skyddsaspekt är det därför inte lämpligt med en sådan lösning. Utredningen kan vidare konstatera att det inte har framkommit något större behov av att utvidga kretsen aktörer som i förordning ges tillstånd att utföra sjömätning utöver vad Kustbevakningen har anfört. Kustbevakningens behov av att sjömäta kan tillgodoses inom ramen för tillståndsförfarandet eftersom utredningen föreslår att tillstånd kan utformas generellt, under förutsättning att sjömätningen inte kan antas skada totalförsvaret. Även Lantmäteriets behov av sjömätningstillstånd i sin verksamhet bör tillgodoses på detta sätt.

Sammantaget anser utredningen att det med hänsyn till det starka skyddsintresset saknas tillräckliga skäl att utöka antalet aktörer som i förordning ges tillstånd att utföra sjömätning. Utredningen föreslår ingen ändring i denna del.

⁶ Remotely Operated Underwater Vehicles, fjärrstyrda obemannade u-båtar.

10.5.11 Havsplanering och lagstiftningen om skydd för geografisk information

Utredningens bedömning: Det ska inte införas en bestämmelse i den nya lagen om en skyldighet för tillståndhavande aktör att återrapporera sjömättningsresultat till tillståndsgivande myndighet.

Enligt utredningens direktiv ska frågor om havsplaneringen och lagstiftningen om skydd för landskapsinformation särskilt belysas. Vid bedömningen av om det generella tillståndsförfarandet ska avskaffas bör därför även övervägas intresset av att via tillståndsförfarandet samla in djupinformation från de sjömätningar som utförs. Havsplaneringsutredningen lämnade i sitt betänkande *Planering på djupet – fysisk planering av havet*, SOU 2010:91, ett förslag till ny havsplaneringslag, där bl.a. vissa uppgifter för Havs- och vattenmyndigheten framgår. Havsplaneringsutredningen har därutöver i tilläggsbetänkandet föreslagit att den som har fått tillstånd för sjömätning enligt 3 § LiL senast inom tre månader efter det att mätningarna har genomförts ska redovisa utförda mätningar till Sjöfartsverket. Förslaget skulle enligt Havsplaneringsutredningen leda till att också andra undersökningar än de från statliga myndigheter skulle samlas in och göras tillgängliga (SOU 2011:56 s. 214 f.). Förslaget har ännu inte resulterat i någon proposition från regeringen och är inte heller planerad under våren 2013.

Inom utredningen har det förts fram att det är angeläget att djupdata samlas in med metoder som ger god kvalitet och att informationen samordnas vilket är kostnadseffektivt eftersom informationen inte behöver samlas in på nytt och dessutom fördelaktigt i det marina miljöarbetet eftersom olika verksamheter har behov av god tillgång till kvalitetssäkrad djupdata.

Utredningen har full förståelse för synpunkterna och delar vidare Havsplaneringsutredningens uppfattning att ett sådant förslag gagnar planeringen av havet eftersom bättre förutsättningar skapas för att all data från sjömätningar samlas i den nationella djupdatabasen. Havsplaneringsutredningens förslag innebär dock att bestämmelser som syftar till att samla djupinformation förs in i en skyddslagstiftning, som har ett helt annat syfte än att reglera utforskningen av bl.a. bottenpografin. Den skyddslagstiftning som utredningen har att se över skiljer sig således från minerallagen (1991:45), som

Havsplaneringsutredningen hänvisar till, vilken reglerar undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av vissa mineraliska ämnen. En annan lag som ger en möjlighet för tillståndsgivaren att få del av resultat från mätningar, undersökningar eller utforskningar är kontinentalsockellagen (1966:314). Denna lag reglerar utforskandet av kontinentalsockeln.

Det kan således konstateras att tillståndsförfarandet i LiL har ett helt annat syfte än motsvarande tillståndsförfarande i ovannämnda lagar; nämligen att skydda känslig information från sekretessynpunkt. Att behålla ett tillståndsförfarande eller införa krav på redovisning av utförda mätningar på en helt annan grund än att skydda känslig information vore mot denna bakgrund inte lämpligt.

11 Fotografering eller liknande registrering från luftfartyg

11.1 Inledning

I detta kapitel behandlas bestämmelserna som rör tillstånd för fotografering eller liknande registrering från luftfartyg samt de sammanhängande frågorna om vilken myndighet som ska ansvara för tillståndshanteringen och frågor som rör undantag från kravet på tillstånd. Straff- och förverkandebestämmelserna som är knutna därtill kommer att behandlas särskilt tillsammans med övriga straffbestämmelser i kapitel 14. I kapitel 16 redogörs för förslagets effekter på grundläggande fri- och rättigheter.

11.2 Gällande rätt

I 4 § lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (LiL) och i 3–4 §§ förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF) finns bestämmelser om krav på tillstånd för framställning av geografisk information genom fotografering eller liknande registrering från luftfartyg.

Av 4 § LiL framgår att det som regel inte krävs tillstånd för att fotografera eller utföra liknande registrering från luftfartyg. När det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap gäller däremot att det inom eller av sådana restriktionsområden som bestämts av regeringen enligt 1 kap. 8 § första stycket första meningen luftfartslagen (2010:500) inte får utföras fotografering eller liknande registrering från luftfartyg utan tillstånd. I dessa fall får tillstånd endast meddelas om det finns särskilda skäl för det. Denna inskränkning kan enligt andra stycket utökas till att avse även inom eller av andra områden än restriktionsområden under förutsättning att

Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Av 3 § LiF framgår att Försvarsmakten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna får utföra sådan fotografering eller registrering.

Försvarsmakten är enligt 3 § andra stycket LiF tillståndsmyndighet när det gäller frågor om tillstånd för fotografering eller liknande registrering.

I 4 § LiF anges att vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att lämna tillstånd till sjömätning eller registrering från luftfartyg ska hänsyn tas till om det föreligger ett starkt allmänt eller enskilt intresse av att åtgärden utförs. För en utförlig beskrivning av gällande rätt i denna del, se avsnitt 3.2.

11.3 Överväganden

11.3.1 Kravet på tillstånd för fotografering eller liknande registrering från luftfartyg ska behållas

Utredningens förslag: Reglerna i 4 § lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation om fotografering eller liknande registrering från luftfartyg ska överföras till den nya lagen med den ändringen att rekvisitet särskilda skäl ska slopas. Av bestämmelsen ska i stället framgå att tillstånd ska ges om det inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. De ändringar som föreslås i övrigt är av språklig karaktär.

Utredningen kan konstatera att syftet med att avskaffa den generella tillståndsplikten för flygfotografering var att undvika en alltför snäv reglering som inte längre stod i överensstämmelse med det behov som numera förelåg om att inskränka informationsfriheten med hänsyn till Sveriges säkerhet. Dessutom ansågs det vara svårt att kontrollera efterlevnaden av den äldre ordningen.

Mot bakgrund av det ställningstagande i frågan som regeringen gjorde när det gällde ändringen av 4 § LiL (prop. 2006/07:116 s. 29–31) saknas det skäl att föreslå ändringar som innebär en utvidgning av tillståndskravet när det gäller framställning av geografisk information från luftfartyg.

En följdfråga är om det finns skäl att avskaffa tillståndskravet som gäller under höjd beredskap eller under sådana förhållanden som anges i 4 § andra stycket LiL. Regeringen tog ställning till även denna fråga i förarbetena till ändringen av nämnda bestämmelse (se prop. 2006/07:116) och kom fram till att tillståndskravet skulle finnas kvar vid höjd beredskap eftersom det kunde finnas särskilda skäl att begränsa informationsfriheten under sådana förhållanden. Vidare ansåg regeringen att tillståndskrav även skulle gälla under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, eftersom Försvarsmakten redan i ett tidigare skede än när det råder höjd beredskap ska kunna påbörja kompletterande åtgärder.

Utredningen anser att det finns skäl att behålla tillståndskravet i nuvarande omfattning, dels med hänsyn till regeringens ställningstagande i frågan 2006, dels med beaktande av regeringens uttalande rörande det säkerhetspolitiska läget i propositionen *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140 s. 28).

Utredningen föreslår emellertid att lagtexten ska ändras på så sätt att den överensstämmer med lydelsen i 15 kap. 6 § RF, vilket endast innebär en språklig förändring (se prop. 2009/10:80 s. 298) och således ingen ändring i sak. Bestämmelsen överensstämmer även fortsättningsvis helt i sak med innehållet i 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap om vilka situationer som innebär eller kan innebära skärpt eller högsta beredskap.¹

En annan fråga är om det finns skäl att behålla rekvisitet särskilda skäl i 4 § första stycket LiF och som innebär att tillstånd endast får meddelas om det finns särskilda skäl för det. Vid bedömningen om särskilda skäl föreligger ska särskild hänsyn tas till om det föreligger ett starkt allmänt eller enskilt intresse av att åtgärden utförs. Skälet till bestämmelsens utformning i denna del var att regeringen ansåg det röra sig om typiskt sett skyddsvärd information. Särskilda skäl kunde enligt regeringen exempelvis föreligga vid överflygning av ett restriktionsområde för kontroll av kraftledning. Ett tillstånd fick endast meddelas om det inte medförde skada för Sveriges totalförsvar (se prop. 1993/94:32 s. 32 f.).

Med hänsyn till att det rör sig om typiskt sett känslig information och då det föreligger en förhöjd risk att sådan information avslöjas när det råder förhållanden av sådan art som ovan angetts är det angeläget ur försvarssynpunkt att tillstånd till fotografering och

¹ Rättsdatabasen Karnov, april 2013, kommentaren till 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

liknande registrering från luftfartyg i dessa situationer endast beviljas i undantagsfall. En sådan bedömning följer emellertid av den prövning som tillståndsgivande myndighet har att göra i varje enskilt fall då tillstånd endast får meddelas om det inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvär. Under förhållanden som höjd beredskap eller liknande följer att utrymmet är mindre för att meddela ett tillstånd eftersom det finns större skäl att anta att ett sådant tillstånd kan medföra skada. Detta behöver inte närmare anges med rekvisitet *särskilda skäl*. Det ovan anförda leder till att utredningen föreslår att rekvisitet särskilda skäl ska utmönstras. Av bestämmelsen ska i stället uttryckligen framgå att tillstånd ska ges om det kan ske utan att det kan antas medföra skada för totalförsvaret.

En annan fråga som utredningen har att ta ställning till är om teknikutvecklingen inneburit att det finns metoder att inhämta geografisk information från luftburna farkoster, som inte omfattas av begreppet luftfartyg. Lantmäteriet har till utredningen anförat att det blir alltmer vanligt med förarlösa flygplan (s.k. UAV:er²) och andra typer av enkla farkoster som kan fotografera och filma områden på låg höjd. Som exempel nämns att det allt oftare förekommer att fastighetsmäklare använder denna typ av metod för att ta foton på fastigheter som ska säljas. Begreppet luftfartyg som anges i 4 § LiL har inte närmare berörts i förarbetena till den nya regleringen. I propositionen till luftfartslagen (2010:500) kommer regeringen fram till att begreppet luftfartyg inte bör få en legaldefinition. Bakgrunden till det ställningstagandet var att den utveckling som luftfarten har genomgått under de senaste hundra åren innebär att en definition lätt kan komma att bli överspelad och därigenom förlora sin betydelse. Luftfartsutredningen och även tidigare utredningar kom fram till samma slutsats. Den definition som brukar användas internationellt är *"anordning som kan erbjuda bärkraft i atmosfären genom luftens reaktioner med undantag av dess reaktioner mot jorden"* (se prop. 2009/10:95 s. 137).

Utredningen delar regeringens uppfattning att det är förenat med vissa svårigheter att ange en legaldefinition till begreppet luftfartyg och lämnar därför inget förslag på definition. Den internationella definitionen av begreppet luftfartyg bör dock kunna ligga till grund för tolkningen av begreppet.

Lagen bör även fortsättningsvis vara så teknikneutral som möjligt. Den nuvarande ordningen med skrivningen *liknande registre-*

² Förkortningen står för Unmanned Aerial Vehicle.

ring är det i större utsträckning än exempelvis motsvarande reglering i Norge (se vidare avsnitt 6.2). Med begreppet *liknande registrering* innefattas all form av mätning eller avbildning vare sig det sker digitalt, analogt, genom värmeregistrering eller på annat sätt (prop. 1993/94:32 s. 20 och s. 32). Detta ger utrymme för en extensiv tolkning och kan således innefatta även nyare teknikers möjlighet att registrera. Det ovan anförda innebär att nuvarande reglering i denna del är ändamålsenlig och det saknas därför skäl att lämna förslag på ändringar i denna del.

Slutligen har utredningen övervägt om det finns skäl att ändra skyldigheten för befälhavare på luftfartyg att se till att fotografering eller liknande registrering inte utförs i strid med bestämmelsen. Eftersom huvudregeln är att fotografering eller liknande registrering från luftfartyg inte är tillståndspliktig uppstår denna skyldighet endast under höjd beredskap eller extraordinära förhållanden. Som tidigare nämnts är Sverige under sådana förhållanden särskilt sårbart och behovet av att kontrollera att tillståndskravet följs bör därför vara extra stort. Det kan dessutom förmodas finnas en okunskap om att ett tillståndskrav har införts eftersom det inte har krävts tillstånd under normala förhållanden. Nuvarande reglering i denna del bör därför behållas.

Det ovan anförda innebär sammanfattningsvis att utredningen föreslår att bestämmelsen i 4 § LiL ska överföras till den nya lagen med vissa språkliga och redaktionella ändringar. Vidare föreslår utredningen att särskilda skäl ska utmönstras och att det av lagtexten ska framgå att tillstånd ska ges om det kan ske utan att det kan antas medföra skada för totalförsvaret.

11.3.2 Vilken myndighet ska ansvara för tillståndshanteringen?

Utredningens förslag: Försvarmakten ska alltjämt ansvara för tillståndshanteringen i fråga om fotografering eller liknande registrering från luftfartyg.

Enligt 3 § andra stycket LiF är det Försvarmakten som prövar frågor om tillstånd till fotografering eller liknande registrering från luftfartyg. Mot bakgrund av att tillståndskravet aktualiseras under höjd beredskap, krig eller krigsfara eller sådana extraordinära för-

hållanden som föranletts av krig eller av krigsfara anser utredningen det vara mest lämpligt att Försvarsmakten alltjämt innehar den tillståndsprövningen. Utredningen förslår ingen ändring i denna del. För att tillförsäkra att tydlighet uppnås i tillståndsbesluten ska det i beslutet anges vem som får utföra fotograferingen eller registreringen, vilken tidsperiod som avses, geografiskt område som omfattas och för vilket syfte fotograferingen eller registreringen får ske.

11.3.3 Tillståndsbeslut ska kunna villkoras

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 8 § förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation ska överföras till den nya förordningen. Begreppet förbehåll ska bytas ut mot villkor.

I 8 § LiF ges möjlighet för tillståndsgivande myndighet att förena ett beslut om tillstånd med förbehåll om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder. Utredningen anser att denna möjlighet är lämplig att bibehålla eftersom det ger en flexibel lagstiftning och den bör således överföras till den nya lagen. För att tydliggöra att ett förbehåll inte är ett självständigt beslut utan ett villkor som uppställs i ett tillståndsbeslut, ska ordet förbehåll bytas ut mot begreppet villkor.

11.3.4 Frågan om att utöka antalet aktörer som ges tillstånd att utföra fotografering eller liknande registrering utan ansökan

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att utvidga antalet aktörer som ges tillstånd att utföra fotografering eller liknande registrering från luftfartyg utan ansökan.

Enligt nuvarande ordning har Försvarsmakten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna tillstånd enligt 3 § LiF att utföra fotografering eller liknande registrering. Den 1 januari 1998 fick 3 § LiF

sin nuvarande lydelse, om det bortses från redaktionella ändringar, då Kustbevakningen lades till kretsen aktörer som inte behöver ansöka om tillstånd att utföra flygfotografering eller liknande registrering. Kustbevakningen använder exempelvis olika övervakningskameror inom ramen för MSS (Maritime Surveillance System) för att upptäcka och dokumentera händelser till sjöss, t.ex. oljeutsläpp och fiske- och smugglingsbrott (se prop. 2011/12:45 s. 52).

Frågan är om det finns skäl att utöka den kretsen aktörer. Vid jämförelse med 3 § förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden framgår att det är fler myndigheter som har tillstånd för luftfart över restriktionsområdena under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Utöver de myndigheter som har tillstånd enligt 3 § LiF har nämligen även Transportstyrelsen, Luftfartsverket, Tullverket och Affärsverket svenska kraftnät rätt till luftfart. Därutöver får enligt den förstnämnda förordningen luftfart äga rum med luftfartyg när de används i räddningsinsatser enligt bestämmelserna i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Ur ett regelförenklingsperspektiv finns det skäl att ändra bestämmelsen så att de myndigheter som i förordningen (2000:00) om skydd för geografisk information har tillstånd att flygfotografera motsvarar de myndigheter som särskilt pekas ut i 3 § i ovan nämnda förordning.

Emot en utvidgning av kretsen aktörer kan anföras att det är av särskild vikt att under höjd beredskap, extraordinära förhållanden eller i situationer då Sverige är i krig eller krigsfara ha en begränsad krets aktörer som utför flygfotografering eller liknande registrering just på grund av den förhöjda risken att känslig information kan dokumenteras. Sammantaget anser utredningen att det sistnämnda skälen väger tyngst och föreslår därför ingen ändring. Sådan fotografering eller liknande registrering från luftfartyg som behöver utföras under de ovan nämnda förhållandena av andra aktörer än de som enligt nuvarande ordning särskilt anges i 3 § LiF bör därför även fortsättningsvis föregås av ett särskilt tillståndsförfarande.

12 Tillstånd för spridning av geografisk information

12.1 Inledning

Av direktiven framgår att utredningen särskilt ska analysera och ta ställning till om lagens definition av landskapsinformation är ändamålsenlig och om det finns behov av att utsträcka eller inskränka lagens tillämpningsområde. Utredaren ska ha som utgångspunkt att landskapsinformation som är känslig ur sekretessynpunkt fortfarande ska skyddas. I kapitel 9 har närmare redogjorts för utredningens överväganden när det gäller skyddsintresset, och bl.a. funnit att det inte utan ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) går att utsträcka till andra intressen än försvarsintresset.

I följande avsnitt redogörs inledningsvis kort för gällande bestämmelser. En mer utförlig beskrivning av nuvarande reglering finns i avsnitt 3.2. I kapitel 7 finns en redogörelse av det praktiska förfarandet vid de tillståndsansvariga myndigheterna.

Därefter redovisas utredningens utgångspunkter ifråga om bestämmelsens tillämpningsområde, förslag på hur bestämmelsen om krav på spridningstillstånd bör utformas och vilka undantag som bör göras i lagen. I kapitlet redovisas frågor som rör beslutsprocessen, utredningens överväganden och förslag i frågor som hör samman med tillståndsbestämmelsen (frågor om möjlighet för tillståndsgivande myndigheter att meddela undantag och föreskrifter och att förena tillståndsbeslut med villkor samt frågor om upplysnings-skyldighet). I kapitlet behandlas även frågan om att utöka antalet aktörer som inte behöver ansöka om tillstånd för att sprida geografisk information, utredningens syn på spridningsbegreppet och frågan om att införa krav på tillstånd för utförsel av geografisk information. Straff- och förverkandebestämmelserna som är knutna till kravet på spridningstillstånd behandlas särskilt med övriga

bestämmelser rörande straff och förverkande i kapitel 14. Utredningen tar upp frågan om förslagets förenlighet med regeringsformen (RF) och Europakonventionen, vilket redogörs för i kapitel 16.

12.2 Gällande rätt

Enligt 6 § lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (LiL) krävs det tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att sprida flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation över svenskt territorium. Tillstånd ska 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. Av bestämmelsen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från kravet på tillstånd.

Bestämmelsen om tillstånd i 6 § LiL gäller inte för bilder eller liknande registreringar av landskapsinformation som har framställts endast med hjälp av satelliter, under förutsättning att detta material inte har ställts samman med annan landskapsinformation över svenskt territorium. Det ovan anförda framgår av 7 § LiL.

I 9–12 §§ förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF) finns kompletterande bestämmelser till reglerna om spridning. Av 9 § första stycket LiF framgår att Försvarsmakten, Lantmäteriet och Sjöfartsverket har tillstånd för att sprida de produkter som anges i 6 § LiL.

Av 9 § andra stycket framgår att tillståndsansvariga myndigheter är Försvarsmakten när det gäller flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, Sjöfartsverket när det gäller sjökartor samt andra sammanställningar av landskapsinformation som endast avser Sveriges sjöterritorium och Lantmäteriet när det gäller andra sammanställningar av landskapsinformation än sådana som ska prövas av Sjöfartsverket eller Försvarsmakten.

Om en sammanställning av landskapsinformation återger sådana förhållanden som är av betydelse för Sveriges totalförsvar, såsom information om var det militära eller civila försvarets anläggningar är belägna eller närmare detaljer om dessa anläggningars funktion samt information i övrigt som kan ligga till grund för planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige, får tillstånd till spridning enligt 6 § LiL lämnas endast om spridningen kan ske utan att det kan

antas medföra skada för Sveriges totalförsvar. Det ovan anförda framgår av 10 § i förordningen.

I 11 § LiF ges möjlighet för tillståndsmyndigheten att meddela undantag från kravet på tillstånd för spridning för kommuner, myndigheter, företag eller andra enskilda. Försvarsmakten får också meddela föreskrifter som medger undantag från kravet på tillstånd för spridning av flygbilder eller liknande registreringar från luftfartyg avseende visst geografiskt område. Undantag får beviljas endast om det inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

I 12 § LiF stadgas att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska lämna de tillståndsansvariga myndigheterna de upplysningar som dessa behöver för att kunna bedöma om spridningen av landskapsinformationen kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar eller om undantag enligt 11 § LiF kan beviljas från kravet på tillstånd. Sådana upplysningar ska också lämnas av Försvarsmakten till Lantmäteriet och Sjöfartsverket.

Ett beslut om tillstånd till spridning av en sammanställning av landskapsinformation enligt 6 § LiL får förenas med förbehåll om att sådan information som kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar får återges i sammanställningen. Sådana förbehåll får ställas upp också när undantag från kravet på tillstånd beviljas enligt 11 § denna förordning. Det ovan anförda framgår av 13 § LiF.

12.3 Överväganden

12.3.1 Några utgångspunkter ifråga om bestämmelsens tillämpningsområde

Utredningens bedömning: Med hänsyn till det växande behovet av att ha tillgång till geografisk information och bestämmelsen i 2 kap. 21 § RF ska tillämpningsområdet när det gäller tillståndskrav för spridning av geografisk information begränsas till de uppgifter som är känsliga från försvarssynpunkt.

Utredningen har i kapitel 9 funnit att lagens syfte alltså bör vara att skydda viss försvarskänslig information samt att det inte är möjligt att utan en ändring i TF och YGL utvidga skyddsintresset till andra uppgifter än som har betydelse för rikets försvar.

Utgångspunkten i den fortsatta analysen måste därför – vilken också överensstämmer med vad som anges i direktiven – vara att föreslå ett regelverk vars syfte är att även fortsättningsvis skydda känsliga uppgifter i försvarssekretesshänseende. I 2 kap. 21 § RF kommer närmast en proportionalitetsprincip till uttryck. Bestämelsen innebär att de inskränkningar som föreslås i grundlags-skyddade rättigheter dels ska tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, dels inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsikts-bildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning i informations- och yttrandefriheten – som tillståndskravet på spridning av geografisk information innebär – är möjlig att göra enligt lag med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet men får inte med hänsyn till det ovan sagda vara så omfattande att den inte kan motiveras med stöd av 2 kap. 21 § RF.

En ytterligare aspekt att beakta är att inte göra det straffsanktionerade området alltför omfattande. Att behålla straffsanktionerade regler som inte fyller en funktion leder till en onödig kriminalisering som bör undvikas.

Tillståndsförfarandet bör mot denna bakgrund inte vara mer omfattande än att det träffar sådana uppgifter som utgör det skyddsvärda intresset.

Såsom framgår av förarbetena till skyddslagen (2010:305) får den lagstiftning som utredningen har att se över ses som ett komplement till skyddslagens regler om avbildningsförbud, som finns i 7 § andra och tredje stycket nämnda lag. Syftet med dessa bestämmelser är således att förstärka sekretesskyddet och att förhindra att hemlig information sprids. När det gäller avbildningsförbudets värde delar utredningen uppfattningen att detta vid någon punkt upphör, eftersom det i praktiken blir verkningslöst. Så är fallet när det gäller skyddsobjektets rättsverkningar i höjdled som begränsas av bevakningspersonalens möjligheter att med gängse metoder hävda skyddsobjektet (prop. 2009/10:87 s. 57 f.). Man skulle även kunna tänka sig att liknande situationer kan uppstå för skyddsobjekt under jord. Detta talar för att skyddslagens bestämmelser just i dessa fall kan behöva kompletteras med särskilda skyddsregler som tar sikte på spridning.

Lagens syfte i nuvarande ordning är att skydda känslig information från att återges i olika material (flygbilder, kartor och andra sammanställningar), vilket ska ske genom krav på tillstånd. Det

ligger i sakens natur att skyddsobjekt för vilka det har beslutats om avbildningsförbud utgör sådana känsliga uppgifter som kan komma i fråga att skyddas. För att lagen bör skydda uppgifter om sådana objekt talar även det syfte som enligt direktiven ska vara rådande i en framtida reglering; nämligen

att förhindra att information om hemliga militära och civila försvarsanläggningars funktion återges i databaser eller på kartor på ett sätt som kan underlätta planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige eller i övrigt kan orsaka skada för totalförsvaret.

Frågan är hur omfattande kravet på spridningstillstånd ska vara. Nuvarande ordning är inte tydlig i denna del, se kapitel 7.4.1 och som utredningen tidigare anført är det olyckligt att ha en reglering som tycks göra åtskillnad mellan olika former av fotograferingar och registreringar på så sätt att vissa produkter omfattas av tillståndskrav och andra inte.

Det som talar emot att behålla ett så brett tillämpningsområde som föreligger i dag (eller att återinföra ett krav på spridningstillstånd när det gäller fotografiska bilder som inte tagits från luft) är att tillämpningsområdet är (eller blir) onödigt stort i förhållande till det som i praktiken är möjligt att skydda, mot bakgrund av hur enkelt det numera är att med tekniska hjälpmedel lagra och sprida geografisk information till en större krets. Att behålla ett tillståndsförfarande i syfte att förhindra detta förefaller inte heller vara effektivt eftersom det bl.a. är svårt att kontrollera efterlevnaden av en sådan reglering. Vidare torde det stå i strid med det allmänna rättsmedvetandet. Dessutom skulle prövningen inte bli hanterbar för de tillståndsgivande myndigheterna eftersom tillståndsplikten skulle medföra att en synnerligen stor mängd uppgifter skulle behöva granskas, om tillstånd söks i den utsträckning som lagen anger.

I de följande avsnitten ger utredningen förslag på lösningar som alla syftar till att anpassa lagens tillämpningsområde så att tillståndskravet i större utsträckning än i dag endast omfattar uppgifter som är känsliga från försvarssynpunkt.

12.3.2 Bestämmelsens tillämpningsområde

Utredningens förslag: I den nya lagen ska kravet på spridningstillstånd gälla en sammanställning av geografisk information, om förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde som avser Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler. Tillståndskravet ska även avse andra delar av svenskt territorium om informationen har inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering. I denna del innebär förslaget en inskränkning av lagens tillämpningsområde i förhållande till nuvarande ordning. Tillstånd ska ges om spridningen kan ske utan att det kan antas medföra skada för totalförsvaret. Det ska inte längre av lag framgå att det är spridning av kartor i större skala än 1:100 000 som är tillståndspliktiga eller att kartor som framställts före år 1900 inte omfattas av krav på tillstånd.

Spridning av en sammanställning ska omfattas av krav på tillstånd

Den nu gällande definitionen av begreppet landskapsinformation är lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. Det ska röra sig om koordinatsrelaterad information, exempelvis i rikets nät eller på annat sätt. Med landskapsinformation avses således all slags information om landskapets naturgivna innehåll och egenskaper, såsom berg, jord, vegetation, vatten, terräng- och bottentopografi etc. samt information om landskapets konstgjorda företeelser, såsom byggnader, infrastruktur etc. Vidare ingår all slags tilläggsinformation som ortnamn, gränser osv. (prop. 1993/94:32 s. 31).

Utredningen har inte funnit behov av att ge förslag på ändringar av definitionen av landskapsinformation mer än att bestämmelsen ändras rent språkligt för att på så sätt nå enhetlighet med de uttryck som numera används inom centrala myndigheter på området och som dessutom motsvarar den begreppsbildning som återfinns i lagen om miljögeografisk information (LGM), se vidare avsnitt 8.1.1. Det bör även här betonas att utredningen inte har avsett att ge en allmängiltig definition av begreppet. Geografisk information kan således innefatta mer än vad som omfattas i definitionen i den föreslagna nya lagen.

I utredningens arbete med att se över LiL och LiF får även anses ingå att överväga om nuvarande ordning i vilken det i 6 § LiL anges att spridningstillstånd krävs för *karta, flygfotografi, annan registrering* från luften och *andra sammanställningar* är ändamålsenlig eller om begreppen kan bytas ut mot en annan term. Frågan har ställts mot bakgrund av att nuvarande reglering kan framstå som otydlig.

Frågan är hur de produkter som kan anses vara bärare av känslig geografisk information definieras. Är det lämpligt att i lagtext lämna en uppräkningslista av de produkter som ska omfattas av tillståndskrav eller bör begreppet hållas mer teknikneutralt?

För det förra alternativet talar att det blir tydligt när tillstånd måste sökas. För det senare alternativet talar fördelarna med en så teknikneutral reglering som möjligt eftersom en sådan inte riskerar att bli föråldrad i takt med att teknikutvecklingen går framåt. Att skapa en ny reglering som knyter an till en viss teknik som är gällande för stunden vore direkt olämpligt. Det kan konstateras att samma problematik förelåg vid utformningen av nu gällande lagstiftning och som utmynnade i en reglering som anger en rad olika produkter som omfattas av tillståndskrav. En otydlighet med den gällande regleringen ligger dock i vad som ska anses innefattas i begreppet *andra sammanställningar*. Det står klart genom uttalandena i förarbetena att olika former av registreringar som liknar fotografering omfattas (exempelvis termografering) samtidigt som regeringen uttryckligen undantar "vanliga fotografier" mot bakgrund av det skydd som fanns i den lag som i dag motsvarar skyddslagens bestämmelse om avbildningsförbud. Utredningen anser det olyckligt att ha en reglering som torde göra åtskillnad mellan olika typer av fotografier och som dessutom innebär att spridningstillstånd krävs för registeruppgifter av skyddsobjekt med avbildningsförbud samtidigt som spridning av ett vanligt fotografi över samma objekt inte omfattas av tillståndskravet.

En mer teknikneutral och tydlig reglering skulle kunna vara att kravet på tillstånd gäller för en *en sammanställning av geografisk information* som innefattar en avbildning, mätning eller beskrivning. En sådan ordning överensstämmer med den begreppsbildning som finns i skyddslagen och överensstämmer även med bestämmelserna i TF och YGL. Det saknar således betydelse vilken teknik som använts vid framtagningen eller i vilken form uppgifterna presenteras så länge det rör sig om geografisk information. Detta innebär således att det tydliggörs att det inte görs någon åtskillnad mellan olika typer av fotograferingar.

En teknikneutral reglering

För att undvika att göra tillämpningsområdet alltför stort föreslår utredningen att tillståndsgivande myndigheter i föreskrifter ska få inskränka tillämpningsområdet genom undantag från kravet på tillstånd för geografisk information som är utformad så att de inte kan antas medföra skada för Sveriges försvar om de sprids, samt undantag för vissa geografiska områden över vilka spridning av geografisk information inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. För att undvika att lagstiftningen blir föråldrad i takt med att teknikutvecklingen går framåt bör begränsningar som beror på den utvecklingen göras av tillståndsgivande myndigheter. Det innebär att de undantag som anges i 6 § LiL (kartor i mindre skala än 1:100 000 samt kartor som framställts före år 1900) inte ska överföras till den nya lagen, se vidare avsnitt 12.3.6.

Spridning av geografisk information över Sveriges sjöterritorium

Såsom utredningen i kapitel 10 konstaterat föreligger det alltså skäl att skydda djupinformation och information om bottenbeskaffenheten med hänsyn till försvarssekretessen. Utredningen har i det ovan nämnda kapitlet övervägt om det är möjligt att skilja ut geografisk information över Sveriges sjöterritorium genom att peka ut vissa geografiska områden inom vilka det inte kan anses utgöra en fara för skyddsintresset att sprida information. Av samma skäl som anförts där är det inte möjligt att avgränsa tillämpningsområdet för spridning av geografisk information över Sveriges sjöterritorium utan att man samtidigt skulle avslöja var känslig information kan finnas. Kravet på tillstånd för spridning av sjögeografisk information ska därför behållas. En förutsättning för att tillståndskrav ska föreligga är dock att det alltså ska röra sig om lägesbestämd information. I den mån biologiska undersökningar som riktar sig till havets växt- och djurvärld inte är lägesbestämd omfattas således materialet inte av tillståndskravet. En fråga som uppkommer är om spridning av en sammanställning med enstaka mätuppgifter har ett sådant skyddsvärde att de ska omfattas av tillståndskrav. Det kan exempelvis röra sig om ett fotografi som tagits under vatten och där havsbotten finns med. Sådan spridning kan kanske inte utgöra en fara för försvarsintresset eftersom underlaget

i sig är för knapphändigt. Å andra sidan skulle en bestämmelse som undantog enstaka mätuppgifter med enkelhet kunna kringgås eftersom spridningen skulle kunna göras vid olika tidpunkter. Lösningen förefaller således som mindre lämplig. Det är heller inte ändamålsenligt att exkludera vissa sammanställningar från krav på spridningstillstånd med motiveringen att de har samlats in i ett godtagbart syfte, eftersom även sådan information kan vara bärare av hemliga uppgifter. För att tillämpningsområdet inte ska bli alltför omfattande bör kravet på spridningstillstånd inskränkas till en sammanställning av geografisk information om förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde som avser Sveriges sjöterritorium med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler.

Det innebär att ett enstaka fotografi som innehåller geografisk information ovan vattenytan inte omfattas av krav på spridningstillstånd. Enligt utredningen föreligger det en liten risk att sådan information är bärare av känsliga uppgifter och det förefaller därför onödigt att uppställa ett tillståndskrav på ett förfarande som är mycket allmänt förekommande hos allmänheten eftersom annars vanliga fotografier ovan vattenytan omfattas av tillståndskrav. Förslaget i denna del torde innebära en förändring jämfört med nuvarande ordning, i vart fall på så sätt att det med utredningens förslag blir mer tydligt att enstaka fotografier som inte speglar förhållanden i vatten eller avser en viss sträcka av ett vattenområde undantas från regleringen. Det bör även tilläggas att spridningen måste vara av en viss omfattning för att omfattas av tillståndskravet, se vidare avsnitt 12.3.10. Det innebär att semesterfotografier som tagits under vatten enligt vad som ovan sägs kan spridas till ett fåtal utan att det krävs tillstånd.

Sammanfattningsvis innebär det ovan anförda att utredningen stannar vid att inte föreslå några ändringar i fråga om krav på spridningstillstånd för en sammanställning av geografisk information över svenskt sjöterritorium mer än att kravet inte längre ska omfatta sjöar, kanaler och vattendrag samt att informationen måste avse förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde. De skäl som ligger bakom utredningens ställningstagande överensstämmer med de som avser undantag för sjömätningstillstånd, se avsnitt 10.5.3.

Geografisk information i övrigt

Alternativ 1 – Tillståndskrav för geografisk information om skyddsobjekt

Ett alternativ att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde när det gäller andra delar av svenskt territorium än som nyss berörts skulle vara att anpassa tillämpningsområdet efter den praktiska tillämpningen. Det skulle innebära att kravet på tillstånd begränsas till att avse geografisk information som avser byggnad eller annan anläggning som används eller är avsedd att användas i totalförsvaret och som utgör ett skyddsobjekt. Man skulle även kunna tänka sig att tillståndskravet endast avser sådana objekt för vilka ett förbud mot avbildning har meddelats enligt 7 § andra och tredje styckena skyddslagen, vilket i så fall skulle överensstämma helt med hur lagen har tillämpats.

Det som talar emot att införa spridningsförbud rörande geografisk information avseende samtliga skyddsobjekt är att det är svårt för den enskilde att förvissa sig om vilka objekt som är skyddsobjekt. En annan invändning är att informationen i många fall är tillåten att samla in och det innebär – inte minst med hänsyn till teknikutvecklingen – att det får anses ogörligt att med ett lagstadgat krav på spridningstillstånd förhindra spridning av sådana uppgifter.

Skulle tillståndskravet begränsas till objekt med beslut om avbildningsförbud kan som skäl mot en sådan reglering anföras att det redan genom reglerna i skyddslagen finns bestämmelser som straffbelägger avbildningar och liknande som har skett i strid med 7 § skyddslagen. Skyddslagen medger dessutom bevakning av skyddsobjekt med avbildningsförbud. Av 22 § skyddslagen framgår att upplysning om beslutet om skyddsobjekt ska framgå genom tydlig skyltning eller på annat sätt. Mot denna bakgrund förefaller det inte vara nödvändigt att införa ett krav på tillstånd för spridning av uppgifter rörande skyddsobjekt med avbildningsförbud eftersom dessa i normalfallet inte får avbildas. Det kan dock inte uteslutas att avbildning ändå sker, vilket ofta torde ske på grund av att man inte känner till avbildningsförbudet eller av annat skäl. Så kan exempelvis vara fallet med skyddsobjekt i terräng som kan komma med i material och kartor som orienteringsförbund sammanställer eller avbildning som sker inom skyddsobjektets verksamheter. Det kan även förekomma att beslutet om skyddsobjektsförklaring är hemligt

enligt OSL (se exempelvis SOU 2008:50, *Skyddet för samhällsviktig verksamhet* s. 170 f.), vilket innebär att det är omöjligt för den enskilde att veta om att det råder avbildningsförbud över ett objekt. I förarbetena till skyddslagen framhålls emellertid att tydlig information till allmänheten om innebörden av ett beslut om skyddsobjekt är en förutsättning för att allmänheten ska kunna förstå vilka villkor som gäller för det område m.m. som utgör skyddsobjekt och att detta intresse väger tyngre än en objektsinnehavares berättigade intressen av diskretion kring en viss verksamhet (se prop. 2009/10:87 s. 74). Av detta kan man sluta sig till att objekt av sådan art inte är vanligt förekommande.

Alternativ 2 – Tillståndskrav för spridning av geografisk information som inhämtats från luftfartyg

Ett ytterligare alternativ är att utforma regleringen utifrån vilka avbildningar, beskrivningar eller mätningar som kan anses som mest känsliga. Enligt Försvarsmakten rör det sig i huvudsak om flygbilder eller liknande registreringar. En möjlig lösning är således att bestämmelsen om tillståndskrav för spridning utöver vad som sagts ovan beträffande uppgifter om Sveriges sjöterritorium även omfattar en sammanställning av geografisk information som inhämtats från luftfartyg.

För en sådan lösning talar den omständigheten att ett skyddsobjekts rättsverkningar i höjdled är begränsade med hänsyn till bevakningspersonalens möjligheter att med gängse metoder hävda skyddsobjektet. Avbildningsförbudets värde upphör vid någon punkt eftersom skyddet i praktiken blir verkningslöst. När det gäller inhämtning från luftfartyg är skyddslagens regler således inte är tillräckliga när det gäller att skydda sammanställningar av geografisk information som innehåller känslig information (se prop. 2009/10:87 s. 57).

Flygfotografering från luftfartyg innebär dessutom i större utsträckning att det är nästan oundvikligt att få med hemliga uppgifter än vad som är fallet vid avbildningar på annat sätt. Omfattningen av materialinhämtningen ökar även risken för att det kan komma att innehålla känsliga uppgifter. Dessutom är det förenat med svårigheter att få information om skyddsobjekt med avbildningsförbud eftersom skyltning eller liknande inte är framträdande från luft.

Sammanfattande slutsatser

Av redogörelsen ovan framgår att den sammantagna bedömningen är att den nuvarande regleringen inte är ändamålsenligt utformad eftersom tillståndskravet är mer omfattande än vad som kan motiveras med hänsyn till den effekt som uppnås med krav på tillstånd i fråga om skydd för sekretessbelagda uppgifter. Frågan är om spridning av sådana till synes "harmlösa" avbildningar, mätningar eller beskrivningar som kan ske trots beslut om avbildningsförbud behöver skyddas genom ett tillståndskrav. Den andra frågan som måste ställas är om en sådan reglering är effektiv för att förhindra spridning sker. Utredningens bedömning är att svaret måste bli nekande på båda frågorna. Därtill tillkommer att möjligheten att skydda spridning av hemlig information försvåras ytterligare av tillgången till fjärranalysbaserad information. Att i lag uppställa krav på tillstånd för spridning av sådan information som var och en får samla in lagligt och som dessutom är fullt synlig för allmänheten förefaller inte längre vara rimligt utöver vad som ovan sagts rörande Sveriges sjöterritorium. I stället får annan lagstiftning såsom skyddslagen, säkerhetsskyddslagen (1996:627) med tillhörande förordning (1996:633) och 19 kapitlet brottsbalken anses utgöra fullgott skydd för att förhindra avbildning och spridning av känslig information.

Av de förslag som ovan presenteras förefaller således den sista lösningen vara mest lämplig eftersom fotografier och andra registreringar från luftfartyg ofta kan vara bärare av känsliga uppgifter och då det finns en överhängande risk att känsliga uppgifter kommer med vid insamlingen, även om syftet inte har varit det. Kravet på tillstånd när det gäller landgeografisk information ska således i den nya lagstiftningen begränsas till att avse en sammanställning av geografisk information som inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering.

Utredningen är medveten om att inskränkningen av lagens tillämpningsområde innebär att spridning utan tillstånd i andra situationer blir laglig, i den mån andra straffbestämmelser inte är tillämpliga. Vid en avvägning av de effekter som ett mer vidsträckt tillämpningsområde kan tänkas få i fråga om skydd för känsliga uppgifter – särskilt mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och tillgången till fjärranalysbaserad information – mot de nackdelar som en sådan ordning för med sig väger enligt utredningen det sistnämnda tyngst. Den inskränkning av kravet på tillstånd som utredningens förslag innebär leder till att lagstiftningen anpassas till lagen (2010:1767)

om skydd för geografisk miljöinformation och att även den enskildes grundlagsskyddade rättigheter begränsas i en mindre omfattning än med nuvarande ordning.

12.3.3 Undantaget för information som framställts med hjälp av fjärranalys från satellit ska behållas

Utredningens förslag: Att sprida en sammanställning av geografisk information som har framställts endast med hjälp av fjärranalys från satellit ska även fortsättningsvis undantas från tillståndskrav. Det ska inte längre krävas tillstånd att sprida fjärranalysbaserad information som ställts samman med annan information som i sig inte är tillståndspliktig.

Bakgrunden till nuvarande reglering

I 7 § LiL finns ett undantag från tillståndskravet när det gäller spridning av viss geografisk information som har framställts endast med hjälp av satelliter, under förutsättning att materialet inte har ställts samman med annan geografisk information över svenskt territorium.

För att undantaget ska gälla måste det enligt regeringen röra sig om primärdata från satellit, dvs. rådata som fångats upp av satellitens sensorer och vidarebefordrats till marken. I de fall annan information tillförts den satellitinskaftade informationen, även landskapsinformation som godkänts för spridning, ansåg regeringen dock att risken var stor för att kombinationsprodukten skulle komma att innehålla försvarshemliga uppgifter. Det krävs därför tillstånd för spridning av denna typ av bearbetad information. Med begreppet bearbetad information ligger att satellitinformationen ska ha tillförts ny information (annan landskapsinformation över svenskt territorium). En bearbetning av primärdata från satellit som endast inneburit geometrisk precisionskorrigering borde inte omfattas av tillståndskravet (prop. 1993/94 s. 25 och s. 35).

Bakgrunden till undantaget anges i förarbetena vara att Sverige internationellt har hävdats att data från fjärranalyssatelliter ska vara tillgängliga för alla länder. Den s.k. "Open Skies"-principen, som kommer till uttryck i Förenta Nationernas av den 3 december 1986 antagna fjärranalysresolutionen, innebär att fjärranalyssatelliter ska

vara fritt tillgängliga för alla. Resolutionen innehåller femton principer. Den är inte folkrättsligt bindande men hade ändå betydelse för staters uppträdande när det gäller bedrivande av fjärranalys och fjärranalysaktiviteter. I en av principerna slås fast att så snart primärdata och bearbetade data rörande territoriet under den observerade statens jurisdiktion har producerats ska den observerade staten ha tillgång till materialet på icke-diskriminerande grundval och rimliga kostnadsvillkor.

Överväganden

I kapitel 5 har utredningen översiktligt beskrivit pågående arbeten som sker i syfte att skapa förutsättningar för bättre och mer effektiv insamling och utnyttjande av geografisk information, däribland utnyttjande av fjärranalysbaserad satellitinformation. Ett exempel på detta är det inom ramen för EU pågående arbetet i programmet Copernicus.

Med hänsyn till det ovan anförda bör även fortsättningsvis i spridning av sådan information som framtagits genom satelliter undantas från tillståndskravet. Förslaget får betydelse när det gäller spridning av geografisk information som avser Sveriges sjöterritorium. Är informationen inhämtad från både luftfartyg och fjärranalys krävs tillstånd eftersom en del av uppgifterna är tillståndspliktiga. Däremot anser utredningen att det inte längre bör krävas tillstånd för spridning av fjärranalysbaserad information som ställts samman med annan information som i sig inte är tillståndspliktig. Samma skäl som har anförts i avsnitt 13.5.2 rörande tillstånd för öppen geografisk information i aggregerad form ligger bakom utredningens ställningstaganden i denna del. Det ovan anförda innebär en inskränkning av tillämpningsområdet i förhållande till nuvarande ordning.

Såvitt utredningen kan se finns det inte skäl att se annorlunda på vad som ska avses med information som framställts med hjälp av satellit, dvs. det ska alltjämt röra sig om rådata som fångats upp av satellitens sensorer och vidarebefordrats till marken.

12.3.4 Internationella överenskommelser

Utredningens förslag: Bestämmelsen om krav på spridningstillstånd gäller inte för en sammanställning av geografisk information som tagits fram inom ramen för de internationella åtaganden som regeringen närmare föreskriver.

Fördraget om observationsflygningar Helsingfors den 24 mars 1992 (det s.k. Open Skies-fördraget), är ett rustningskontroll-instrument som innebär att de anslutna länderna tillåter varandra att genomföra observationsflygningar över sina territorier. Det innebär att insamling och spridning av geografisk information kan ske inom ramen för fördragssamarbetet. Fördraget undertecknades den 24 mars 1992 men trädde i kraft först den 1 januari 2002 efter det att Ryssland och Vitryssland som sista signärstater lämnat sina ratificeringsinstrument den 2 november 2001. Fördraget omfattade inledningsvis medlemmar i Nato och f.d. Warszawapakten och den 1 januari 2002 öppnades fördraget för ansökan om anslutning från länder som tillhörde Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Den 1 juli 2002 utvidgades den möjligheten även till länder som inte tillhör OSSE att ansöka om anslutning. Sverige beslutade den 20 december 2001 att ansöka om tillträde och den 27 augusti 2002 trädde det i kraft med vissa reservationer (se SÖ 2002:61, prop. 2001/02:157, bet. 2001/02:UU15, rskr. 2001/02:290).

Den grundläggande tanken bakom fördraget är att öppenhet och samarbete om militära angelägenheter skapar gemensam säkerhet. En viktig princip i fördraget är att den information som samlas in under observationsflygningarna är tillgänglig mot ersättning för alla undertecknade stater som så önskar. Såväl överflygning som bearbetning av tagna filmer sker enligt antagna regler och gemensamt mellan representanter från observerande och observerad nation. Överflygningarna inom fördragets ram kan komplettera information från satelliter (prop. 2001/02:157 s. 6 f.).

I förordningen (1995:336) med anledning av vissa åtaganden inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) finns föreskrifter med anledning av vissa åtaganden enligt fördraget. I denna förordning nämns tre ytterligare dokument; Wien-dokumentet, dokumentet om Global informationslämning den

28 november 1994 och dokumentet om Uppförandekoden den 3 december 1994.¹

Wiendokumentet² är en vidareutveckling av det tidigare Wien-dokumentet 1994. Det innehåller militärpolitiska åtgärder som bidrar till ökat förtroende och säkerhet inom hela OSSE-området³. Enligt dokumentet har alla OSSE-stater åtagit sig att lämna detaljerad information om sin försvarsplanering, sina stridskrafter, dessas organisation, utrustning och aktiviteter. Den lämnade informationen verifieras med hjälp av inspektioner av geografiska områden och utvärderingar av förband.

OSSE:s uppförandekod är politiskt bindande för OSSE:s medlemsstater och kan ses som ett viktigt verktyg i det konfliktförebyggande arbetet. Den skapar ett sammanhang mellan mellanstatliga normer, mänskliga rättigheter och grundläggande OSSE:principer med betoning på militärpolitiska aspekter. Kodens kärna är den demokratiska kontrollen över de väpnade styrkorna och den militära personalens rättigheter och skyldigheter. Försvarsmakt, säkerhets- och underrättelsetjänst, paramilitära styrkor samt polis ska stå under effektiv demokratisk kontroll samt integreras i det civila samhället.

Dokumentet om Global informationslämning reglerar bl.a. information om betydelsefull organisationsbestämmande materiel och militärpersonal. Bland annat ska information ges om geografisk position över huvudkvarters position i fredstid, som ska anges med exakt geografisk koordination (se avsnitt 2.2.3 i dokumentet).

Överväganden

Det bör införas en möjlighet för regeringen att undanta från tillståndskravet sådana sammanställningar av geografisk information som tagits fram inom ramen för Sveriges internationella åtaganden. Såvitt utredningen har kunnat se är det frågan om fördraget om observationsflygningar Helsingfors den 24 mars 1992 (SÖ 2002:61), Wiendokumentet och dokumentet om Global informationslämning

¹ I förordningen anges som datum för dokumentet om Uppförandekoden den 6 december 1994. Korrekt datum är den 3 december 1994.

² Det senaste dokumentet är från den 30 november 2011 (FSC.DOC/1/11).

³ OSSE omfattar 56 deltagande stater. Det är det enda säkerhetspolitiska samarbetsorgan i Europa där alla europeiska stater, liksom USA, Kanada och de centralasiatiska staterna, deltar på lika villkor. OSSE är i dag en organisation med fokus på konfliktförebyggande, krishantering och demokratiutveckling i fält (Källa: Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, manskligrattigheter.se)

av den 28 november 1994. Det bör betonas att utredningen inte kan utesluta att det kan finnas fler internationella åtaganden som kan komma i fråga.

12.3.5 Vilken myndighet ska ansvara för tillståndshanteringen?

Utredningens förslag: Sjöfartsverket ska även fortsättningsvis ansvara för tillståndsförfarandet när det gäller spridning av en sammanställning av geografisk information över Sveriges sjöterritorium. Lantmäteriet ska överta Försvarsmaktens roll som tillståndsgivande myndighet på så sätt att Lantmäteriet ska ansvara för tillståndsförfarandet när det gäller spridning av en sammanställning av geografisk information över andra delar av svenskt territorium, om informationen har inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering.

Ansvarig myndighet för tillståndsförfarandet rörande spridning av geografisk information om Sveriges sjöterritorium

Frågan om ansvaret för tillståndsförfarandet när det gäller sjögeografisk information har tidigare varit föremål beredning när det gäller sjömätning och inrättande av databaser som innehåller uppgifter om sjömätning. Försvarsdepartementet föreslog i sin promemoria sammanfattningsvis att Sjöfartsverket skulle ansvara för frågor om tillstånd för sjömätning samt för inrättande av databaser som innehåller uppgifter om sjömätning. Samma förslag lades fram av Havsplaneringsutredningen (SOU 2011:56). De skäl som då i huvudsak lyftes fram för en förändring var att nuvarande ordning kan uppfattas som besvärlig för sökande eftersom den innebär att det är tre myndigheter som kan komma att behöva kontaktas för att få de tillstånd som krävs. Vidare uppgavs det att nuvarande system leder till en invecklad, tidskrävande och ineffektiv hantering för de inblandade myndigheterna. Utredningen delar denna uppfattning och anser att tillståndsprocessen bör samlas till en myndighet, vilket medför en regelförenkling som i sin tur underlättar för de aktörer som behöver söka tillstånd.

Utredningen har därför föreslagit att Sjöfartsverket bör ansvara för tillståndsförfarandet gällande sjömätning (skälen för detta

framgår av avsnitt 10.5.6). Mot denna bakgrund bör verket fortsättningsvis behålla sitt ansvar för tillståndsförfarandet när det gäller spridning av geografisk information över Sveriges sjöterritorium med undantag av sådan som avser insjöar, vattendrag och kanaler. Som en följd av utredningens förslag att slopa kravet på databastillstånd (se kapitel 13) får Sjöfartsverket ett helhetsansvar för tillståndsförfarandet som avser sjögeografisk information.

En näraliggande fråga som uppkommer är om det finns anledning att ändra bestämmelsen när det gäller rekvisitet "endast" som innebär att Sjöfartsverket ansvarar för tillståndsförfarandet om ansökan renodlat innehåller uppgifter i sjökartor samt andra sammanställningar om Sveriges sjöterritorium (med andra ord sjögeografisk information).

Enligt Lantmäteriet är det inte vanligt med ärenden vars material består av både landgeografisk och sjögeografisk information men det förekommer. Ärendena är då oftast av komplicerad natur rent hanteringsmässigt. I de flesta fall avser Lantmäteriets beslut endast landbaserad information och i övrigt hänvisar myndigheten till Försvarsmakten eller Sjöfartsverket, beroende på vilken typ av tillstånd det gäller och vilken typ av data ansökan avser. Det förekommer även att Lantmäteriet samråder direkt med myndigheterna om hur ärendet ska hanteras och fördelas. Utredningen betonar att det är viktigt att respektive myndighets ansvarsområde i tillståndprocessen är tydligt avgränsat, dels för att myndigheten ska kunna planera och driva sin egen verksamhet, dels för att det är en förutsättning för att få en effektiv och tydlig tillståndprocess ur sökandenas synvinkel. De uppgifter som utredningen har fått del av ger vid handen att ärenden som innehåller både land- och sjögeografisk information är sällan förekommande och att myndigheterna i de fall ärenden förekommer gemensamt hanterar eventuella problem underhand. Nuvarande ordning har således inte inneburit några tillämpningsproblem ur den aspekten. Med utredningens förslag om att samla tillståndsförfarandet till två myndigheter bör det innebära att Sjöfartsverket kommer att pröva de ärenden som innehåller sjögeografisk information och Lantmäteriet övriga ärenden, se nedan.

Ansvarig myndighet för tillståndsförfarandet i övrigt

Utredningens analys har visat att nuvarande ordning inte är helt tillfredsställande eftersom känslig information i flygbilder om skyddsobjekt med avbildningsförbud retuscheras olika inom ramen för självgranskningsrätten, vilket kan få motsatt effekt genom att skyddsobjekten pekas ut i stället för att döljas. Enligt Försvarmakten innebär den regionala hanteringen av spridningstillstånd att det dessutom inte kan uteslutas att olika tolkning förekommer i olika delar av landet. Militärregionerna saknar dessutom stödsystem för en effektiv hantering av inskickade bilder, de hanteras manuellt, vilket gör arbetet tidskrävande. Det förekommer även att aktörer retuscherar i materialet för mycket (exempelvis genom att lägga till skog där det tidigare låg byggnader). Ett annat problem är att retuscheringen varierar mellan de olika producenterna vilket får till följd att skyddsobjekten blir utpekade i stället för att döljas. Den metod som Lantmäteriet förespråkar och som benämns som kosmetisk är inte möjlig att utföra på den mer begränsade information som producenterna får från Försvarmakten. Den andra metoden som bedöms som mindre lämplig är pixelering och som innebär att det inte går att se något av det pixelerade området.

Utredningens förslag ifråga om krav på spridningstillstånd innebär att tillämpningsområdet utöver sjögeografisk information inskränks till att endast avse flygbilder eller liknande registrering, dvs. det ansvarsområde som i dag ligger hos Försvarmakten. Fördelarna med att låta Försvarmakten bibehålla sitt ansvar är att det finns en redan etablerad verksamhet för tillståndshanteringen samt att Försvarmakten besitter kunskap om vad som behöver skyddas. De regionala kontoren (militärregioner, MR) ger dessutom en geografisk närhet i beslutsfattandet vilket också kan vara en fördel. Samtidigt finns det nackdelar med att tillståndsprövningen är spridd på flera kontor eftersom det kan leda till en mindre enhetlig hantering. Att förlägga retuscheringsverksamhet till flera olika enheter är dessutom kostsamt. Fördelarna med att flytta över tillståndsverksamheten till Lantmäteriet är att förutsättningar då finns till en enhetlig retuschering.

Lantmäteriet har till utredningen uppgett att myndigheten ser positivt på att få ansvara för all bildgranskning (vid Lantmäteriet förekommer produktion av geografisk information som innefattar granskning och retuschering av flygbilder och annat material som myndigheten själv producerar, se 4 § förordningen [2009:946] med

instruktion för Lantmäteriet). Vid myndigheten finns således den kompetens och tekniska utrustning som behövs för att granska flygbildsmaterial. Kompetensen hos Lantmäteriet avseende retuscheringsåtgärder i geografiska produkter omfattar retuscheringskonstnärlig teknik samt sådana retuscheringsåtgärder som motsvarar de som görs i myndighetens egna produkter i fråga om format och referenssystem. Myndigheten saknar dock kompetens och erfarenhet samt de tekniska verktyg som krävs för att utföra retuscheringsåtgärder i övriga typer av registreringar och format. Lantmäteriets verksamhet uppfyller de säkerhetskrav som ställs på en verksamhet som ska hantera hemlig information. I ett regelförenklingsperspektiv innebär en sådan lösning att tillståndsförfarandet när det gäller geografisk landinformation blir samlat till en myndighet, som genom sitt instruktionsenliga uppdrag får anses vara den naturliga myndigheten att kontakta när det gäller produktion av geografisk landinformation. Försvarsmakten har till utredningen uttryckt sig positiv till att Lantmäteriet får ansvar för granskning av flygbilder eller liknande registreringar. Utredningen anser att de fördelar som kan uppnås med att Lantmäteriet tar över ansvaret från Försvarsmakten väger tyngst och myndigheten föreslås därför vara tillståndsmyndighet när det gäller spridning av sammanställningar av geografisk information över andra delar av svenskt territorium om informationen har inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering.

Retuscheringsåtgärder

Utredningens förslag: Åtgärder i sammanställningen får efter medgivande från sökanden göras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att kunna meddela ett tillstånd.

Utredningens bedömning är att det inte strider mot bestämmelserna i TF och YGL att tillståndsgivande myndigheter har rätt att efter medgivande vidta retuscheringsåtgärder i sammanställningen, om det behövs för att kunna meddela ett tillstånd, eftersom sådana åtgärder torde innefattas i den möjlighet till inskränkningar i spridningsrätten som finns i 6 kap. 2 § tredje stycket TF och 3 kap. 12 § tredje stycket YGL och därmed i enlighet med 1 kap.

2 § TF och 1 kap. 3 § YGL. En retuscheringsåtgärd torde dessutom vara mindre ingripande för sökanden än att materialet inte får spridas överhuvudtaget. Av de uppgifter som utredningen har fått del av tycks frågan om retuscheringsåtgärder främst vara aktuell i material som har hanterats av Lantmäteriet och Försvarsmakten. Det kan inte uteslutas att frågan om retuschering kan uppkomma i ärenden som rör sjögeografisk information. Utredningen anser det lämpligt att denna rätt tillkommer både Lantmäteriet och Sjöfartsverket. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det i förordning ska anges att Lantmäteriet och Sjöfartsverket ska få en sådan rätt.

12.3.6 Möjlighet för tillståndsgivande myndighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på spridningstillstånd

Utredningens förslag: Den nuvarande möjligheten enligt 6 § tredje stycket lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation att medge undantag från kravet på tillstånd ska slopas. Lantmäteriet och Sjöfartsverket ska dock ges möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på spridningstillstånd för vissa geografiska områden eller för sådan geografisk information i sammanställningar som är utformade så att de inte kan anses medföra skada för totalförsvaret, om de sprids. Av föreskrifterna ska framgå hur sammanställningarna i sådana fall ska vara utformade. Lantmäteriet och Sjöfartsverket ska samråda med Försvarsmakten innan föreskrifterna meddelas och Lantmäteriet ska även samråda med Säkerhetspolisen.

Nuvarande reglering i 6 § tredje stycket LiL medger för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om undantag från kravet på spridningstillstånd. I specialmotiveringen till bestämmelsen nämns att det kan tillämpas exempelvis på vissa kartproducerade kommuner som har kompetens för försvarssekretessgranskning. Vidare nämns material som SMHI har framställt (satellitbilder, kartor och andra sammanställningar) och för spridning av flygfotografier över vissa områden av Sverige.

I 11 § LiF ges möjlighet för de myndigheter som har att pröva frågor om tillstånd att medge kommuner, myndigheter företag eller

andra enskilda undantag från kravet på tillstånd för spridning. Försvarsmakten får också meddela föreskrifter som medger undantag från kravet på tillstånd för spridning av flygbilder eller liknande registreringar från luftfartyg avseende ett visst geografiskt område. Undantag får beviljas endast om det inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

Första frågan att ta ställning till är om bestämmelsen som ger möjlighet att medge undantag ska behållas. Utredningens bedömning är att det även i fortsättningen ska finnas möjlighet att bevilja aktörer undantag men det kan göras inom ramen för tillståndsförfarandet genom att generella tillstånd för en aktör beviljas. Fördelen med att utmönstra begreppet undantag är att regleringen blir tydligare. Eftersom samma resultat kan uppnås genom generella tillstånd förefaller regleringen om undantag som onödig och krånglig. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i 6 § tredje stycket LiL ska utmönstras.

En annan fråga som uppkommer är om möjligheten att meddela föreskrifter om undantag ska behållas. Utredningen anser att bestämmelsen fyller en viktig funktion ifråga om att undanta information som inte är återgiven så noggrant eller detaljrikt att den ska anses som känslig. I nuvarande reglering undantas kartor i mindre skala än 1:100 000 från tillståndskravet liksom äldre kartor som framställdes före år 1900.

Försvarsmakten har framhållit för utredningen att det numera inte är ändamålsenligt att referera till kartskala eftersom informationen i huvudsak återges digitalt. Sjöfartsverket och Lantmäteriet har anslutit sig till den uppfattningen. Enligt myndigheterna är det mer relevant att ange vilken upplösning materialet får ha. Som tidigare anförts anser utredningen att prövningen bör utgå från den upplösning som går att få från material från satelliter eftersom det inte förefaller ändamålsenligt att retuschera uppgifter/funktioner som ändå går att få fram i ett sådant material. Vilken upplösning som är aktuell är föränderlig med tiden.

För att uppnå en flexibilitet i systemet och undvika ett onödigt tillståndsförfarande föreslår utredningen att det på myndighetsnivå ska ges en möjlighet att avgränsa tillståndsförfarandet ytterligare genom att i föreskrifter inskränka tillämpningsområdet. Det kan ske genom att uppgifter som inte är tillräckligt detaljerat återgivna undantas från tillståndskravet (under förutsättning att försvarssekretessen behålls). En sådan lösning blir mer teknikneutral och riskerar inte att bli föråldrad efter ett par år eftersom den kan

anpassas efter framtida teknikutveckling. Det förefaller nödvändigt att de tillståndsgivande myndigheterna får en sådan möjlighet.

Utredningen har även övervägt om föreskrifterna ska avse visst geografiskt område, såsom gäller i dag för Försvarsmakten. I betänkandet av Skyddslagsutredningen redovisas att det år 2008 fanns ungefär 2 500 skyddsobjekt, varav 1 000 hade beslutats av länsstyrelse och resten av Försvarsmakten (se *Skyddet för samhällsviktig verksamhet* SOU 2008:50 s. 165). Lantmäteriets uppfattning är att antalet objekt som ligger till grund för dess granskning ligger ungefär på samma nivå men att utvecklingen går mot ett minskat antal och att den utvecklingen kommer att fortsätta i och med de nyanmälningar av skyddsobjekt som görs enligt övergångsbestämmelserna i skyddslagen. Jämför man siffrorna från 1981 då det fanns cirka 14 500 objekt rapporterade hos Lantmäteriet så kan man konstatera en radikal minskning (se Kart- och flygbildsekretess m.m. s. 23, Ds Bo1981:1).

Det kan förhålla sig så att vissa geografiska områden skulle kunna undantas från kravet på tillstånd i framtiden utan att det skulle medföra skada för totalförsvaret men eftersom det kontinuerligt kan komma att beslutas om nya skyddsobjekt med avbildningsförbud förefaller det emellertid vara mindre lämpligt att i föreskrift undanta geografiska landområden från tillståndskravet eftersom läget är föränderligt. Däremot kan det finnas skäl att i framtiden undanta vissa sjögeografiska områden från tillståndskrav varför den möjligheten bör finnas.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att bestämmelsen som medger att undantag kan meddelas slopas och att möjligheten att meddela föreskrifter överförs till den nya lagen med den ändringen att de tillståndsgivande myndigheterna ska ha en sådan möjlighet samt att föreskrifterna i fortsättningen ska avse visst geografiskt område för vilket det inte krävs spridningstillstånd eller för sådan geografisk information i sammanställningar som är utformade så att de inte kan anses medföra skada för totalförsvaret om de sprids. Av föreskrifterna ska framgå hur sammanställningarna i sådana fall ska vara utformade. Utredningen föreslår att Lantmäteriet och Sjöfartsverket ska samråda med Försvarsmakten innan föreskrifterna meddelas och att Lantmäteriet även ska samråda med Säkerhetspolisen.

12.3.7 Tillståndsbeslut ska kunna villkoras

Utredningens förslag: Möjligheten för tillståndsgivande myndigheter att förena ett tillståndsbeslut med förbehåll ska överföras till den nya förordningen. Det ska framgå att villkoret får avse att spridning endast får ske för visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder. Begreppet förbehåll ska bytas ut mot villkor.

Enligt 13 § LiF får ett beslut om tillstånd till spridning förenas med ett förbehåll om att sådan information som kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvär inte får återges i sammanställningen.

Man skulle kunna tänka sig att tillståndsgivande myndighet bör ha möjlighet att genom förbehåll kunna inskränka spridningsrätten till en viss krets i de fall det bedöms som nödvändigt i förhållande till försvarssekretessen. Spridningstillståndet kan i sådana fall sägas vara villkorat på så sätt att spridningen bara får ske till en speciell krets aktörer.

En sådan lösning skulle vara ändamålsenlig i situationer där känslig information om objekt med avbildningsförbud eller djupinformation behövs spridas fram och tillbaka inom ramen för ett projekt med ett visst antal utpekade aktörer. Det kan exempelvis aktualiseras inom forskningen på olika områden eller inom en pågående miljövårdande verksamhet eller annan verksamhet där flera klart avgränsade aktörer är inblandade. Tillståndsgivande myndighet kan dessa fall göra en bedömning att spridning *kan* ske av vissa produkter med känslig geografisk information till just en specifik utpekad krets men att ett nytt spridningstillstånd behövs om spridningen ska ske utanför den krets som finns angiven i ansökan. En sådan lösning skulle medföra effektivitetsvinster då en ansökan kan lämnas in för samtliga aktörer inom projektet och tillståndsgivande myndighet har möjlighet att kontrollera att aktörerna uppfyller säkerhetsmässiga krav som innebär att det inte föreligger fara för totalförsvaret att tillåta spridning mellan aktörerna. Den tillståndsgivande myndigheten bör i dessa fall exempelvis pröva om spridning kan ske mellan de aktuella aktörerna i enlighet med vad som föreskrivs i 13 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Det ovan anförda innebär att utredningen föreslår att möjligheten att förena ett tillståndsbeslut med förbehåll bör överföras till den nya förordningen med tillägg att det ska framgå av bestämmelsen att

spridningen endast får ske för ett visst ändamål eller efter iakttagande av vissa säkerhetsåtgärder. Bestämmelsen får därmed samma utformning som den som avser villkor i beslut om sjömätning eller fotografering eller liknande registrering från luftfartyg. För att tydliggöra att ett förbehåll inte är ett självständigt beslut utan ett villkor som uppställs i ett tillståndsbeslut ska ordet förbehåll bytas ut mot begreppet villkor.

12.3.8 Upplysningar till tillståndsgivande myndigheter

Utredningens förslag: Det ska i skyddsförordningen (2010:523) införas en särskild bestämmelse om att länsstyrelsen ska underätta Försvarmakten om de beslut enligt 7 § andra eller tredje stycket skyddslagen (2010:305), som avser objektets utsida, samt lämnar upplysningar om vilka uppgifter om skyddsobjektet som har legat till grund för beslutet. Försvarmakten ska lämna de uppgifter till Sjöfartsverket och Lantmäteriet som behövs för bedömningen i frågor som rör spridningstillstånd enligt lagen (0000:00) om skydd för geografisk information. Försvarmakten ska samråda med Säkerhetspolisen innan uppgifterna lämnas. Bestämmelser om detta ska tas in i förslaget till förordningen (0000:00) om skydd för geografisk information.

Skyddsobjekt med utbildningsförbud

Vid sidan av militära skyddsobjekt (5–6 §§ skyddslagen) finns en möjlighet att besluta om att civila objekt som har en vital betydelse för viktiga samhällsfunktioner ska vara skyddsobjekt. Det framgår av 4 § första stycket 4 skyddslagen. Enligt bestämmelsen kan byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering, energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål utgöra skyddsobjekt. Av förarbetena framgår att begreppet *totalförsvaret* här är begränsat till dess civila delar och får vid prövning som skyddsobjekt mot lagens skyddsändamål en naturlig avgränsning till verksamhet av vital betydelse. Med totalförsvaret avses all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och omfattar alla samhällsfunktioner. Vad

gäller tekniska infrastrukturer rörande energiförsörjning, vattenförsörjning och transporter samt försvarsindustriella ändamål avses sådan som är av central betydelse för att få samhället att fungera tillfredsställande. Hit hör kraftverk av olika slag, fjärrvärmeverk, dammbyggnader och vattentäktar, reningsverk, broar, hamnar och flygplatser (prop. 2009/10:87 s. 35 f.). Sådana anläggningar eller byggnader kan få ett förstärkt säkerhetsskydd genom att objektsägaren dels ansöker om skyddsobjekt, dels ansöker om avbildningsförbud enligt 7 § andra eller tredje stycket skyddslagen.

Problem med nuvarande ordning

Nuvarande granskning bygger på uppgifter som Lantmäteriet får från Försvarsmakten rörande skyddsobjekt med avbildningsförbud, se vidare avsnitt 7.4.1. Beträffande civila skyddsobjekt är informationen mer knapphändig. Utredningen har erfarit att den information som Lantmäteriet får rörande de civila skyddsobjekten ofta är ofullständig och inaktuell och ibland även så undermålig att den inte kan ligga till grund för en bedömning i sak. Detta medför onödigt extraarbete för Lantmäteriet som måste få in kompletterande information från länsstyrelserna. Ett exempel på ofullständig information är när det endast sägs att det råder "avbildningsförbud inom skyddsobjektet". Detta kan, enligt Lantmäteriet, innebära hela skalan från total retuschering till ingen åtgärd alls i flygbilder och kartor. Ofta får Lantmäteriet försöka finna svar hos objektsägarna då länsstyrelserna inte har tillräcklig information i frågan. Att i sådana fall retuschera allt inom skyddsobjektet skulle i dessa fall kunna ses som en lösning, men det förekommer fall där avbildningsförbudet endast gäller inomhus och att man inte vill ha några åtgärder i flygbilder eller kartor som pekar ut objektet.

Överväganden

Utredningen föreslår att kopplingen mellan skyddslagen och skyddslagstiftningen för geografisk information ska förtydligas. Detta bör lämpligtvis ske på så sätt att det uttryckligen anges i skyddsförordningen att länsstyrelsen ska underrätta Försvarsmakten om beslut enligt 7 § andra eller tredje stycket skyddslagen som avser objektets utsida. I dag behöver underrättelse endast ske vid behov

till berörda statliga och kommunala myndigheter (se 5 § nämnda förordning). Det sagda innebär att länsstyrelserna föreslås få under rättelseskyldighet enligt nämnda förordning.

För att undvika att granskningen utsträcker sig utanför försvarssekretessens område bör dessutom Försvarsmakten få del av mer detaljerad information om vad som har ansetts som skyddsvärt på objektet så att Försvarsmakten till tillståndsgivande myndigheter kan uttala sig om vilka av de civila skyddsobjekten med avbildningsförbud som innehåller sekretessuppgifter enligt 15 kap. 2 § OSL. Detta kan exempelvis göras genom att Försvarsmakten utifrån det underlag den får från länsstyrelserna specificerar vilka detaljer eller funktioner på objektet som ska skyddas. Ibland kan det vara mer lämpligt att inte dölja objekt vilket också i förekommande fall bör anges. Utredningen anser det vara angeläget att Försvarsmakten gör denna bedömning av vad som bör beaktas ur skyddssynpunkt både när det gäller de militära och de civila skyddsobjekten, eftersom det inte kan förutsättas att civila myndigheter har den specialkunskap som krävs för att kunna ge specifika instruktioner till tillståndsgivande myndigheter om *vad* som är känsligt på varje objekts utsida. Med en sådan ordning torde effektivitetsvinster kunna uppnås hos Lantmäteriet, som i dag ägnar mycket tid åt att få tag på sådan information.

Det ovan anförda innebär en förändring jämfört med gällande ordning i vilken MSB har en upplysningsskyldighet (jämfte Försvarsmakten) enligt LiF. MSB har till utredningen uppgett att myndigheten för närvarande inte anser sig ha någon relevant information att förmedla till Lantmäteriet men att det eventuellt kan komma att bli annorlunda i framtiden, med ett mer utvecklat civilförsvar. Utredningen anser mot denna bakgrund att förslaget ovan tillgodoser behovet av aktuell och relevant information och att det i nuläget saknas skäl att ha kvar en upplysningsskyldighet för MSB.

Utredningen har även övervägt om Säkerhetspolisen bör lämna upplysningar till beslutande myndigheter. Säkerhetspolisen har tidigare under ärendets behandling ansett att det skulle vara angeläget mot bakgrund av myndighetens kompetens när det gäller säkerhetsskydd. Försvarsmakten ska därför samråda med Säkerhetspolisen innan uppgifterna lämnas.

Regleringen enligt ovan utesluter inte att andra uppgifter som omfattas av försvarssekretess än sådana som rör skyddsobjekt med beslut om avbildningsförbud ligger till grund för prövningen hos tillståndsgivande myndighet.

12.3.9 Frågan om att utöka antalet aktörer som ges tillstånd att sprida geografisk information utan ansökan

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att utvidga antalet aktörer som ges tillstånd att sprida geografisk information utan ansökan.

Enligt nuvarande ordning är det Försvarsmakten, Lantmäteriet och Sjöfartsverket som inte behöver ansöka om tillstånd för att sprida geografisk information eftersom de i förordning ges tillstånd att sprida geografisk information (se 9 § LiF). Med hänsyn till myndigheternas instruktionsenliga uppdrag anser utredningen att det är lämpligt att de även fortsättningsvis ges ett sådant tillstånd. Myndigheterna har redan i dag tillgång till den känsliga information som behövs i tillståndsprövningen och därmed den kompetens som behövs för hantering av de hemliga uppgifterna. Utöver dessa aktörer kan det emellertid finnas andra som kan ha behov av att i förordning få tillstånd att sprida geografisk information.

Utredningen har i denna fråga varit i kontakt med Kustbevakningen eftersom myndighetens instruktionsenliga uppdrag talar för att myndigheten kan vara i behov av att undantas från kravet på att ansöka om tillstånd när det gäller såväl sjömätning som spridning av geografisk information (se förordning [2007:853] med instruktion för Kustbevakningen). Det skulle enligt Kustbevakningen vara av praktisk betydelse att undantas från kravet på att ansöka om tillstånd för sjömätning och spridning av geografisk information eftersom det skulle medföra lätnader i myndighetens samverkan med andra myndigheter.

Kommunerna är ytterligare ett exempel på aktörer som skulle kunna vara i behov av att undantas från kravet på att ansöka om tillstånd på grund av sitt ansvar för fysisk planering av mark- och vattenområden enligt plan- och bygglagen (2010:900), inte minst i sådan verksamhet som ofta bedrivs i informella former av mellankommunalt planeringssamarbete tillsammans med länsstyrelser, regionala organ och statliga myndigheter. Vidare finns det behov av tillgång till och spridning av geografisk information i den kommunala verksamheten och i landstingen med hänsyn till deras ökade ansvar för krisberedskap och krishantering. Centrala myndigheter på havsplaneringsområdet liksom SGU har behov av att sprida djupinformation i sitt arbete.

Utredningen vill betona att den delar Lantmäteriets uppfattning att det är angeläget att information som innehåller känsliga uppgifter retuscheras på ett enhetligt sätt. Risken med att utöka antalet aktörer som inte behöver ansöka om spridningstillstånd är att maskeringen/retuscheringen utförs olika vilket kan utgöra skada på skyddsintresset. Ett annat problem som en utökning innebär är att de aktörer som inte omfattas av kravet måste känna till vilka funktioner på objekten som ska skyddas eller vilka geografiska områden i sjöterritoriet som är känsliga samt besitta den kompetens som krävs för att göra de övervägningar som behöver göras. Sådan information omfattas i regel av försvarssekretess och bör av den anledningen förbehållas så få aktörer som möjligt. Med nuvarande ordning skulle ett tillstånd utan ansökan innebära lätnader och effektivitetsvinster för exempelvis statliga- och kommunala myndigheter. Som en följd av utredningens förslag i övrigt om ett kraftigt reducerat tillämpningsområde när det gäller vilken form av geografisk information som ska omfattas av tillståndskrav bör följden emellertid bli att eventuella effektivitetsvinster som kan uppnås med att i förordning ge fler aktörer tillstånd inte blir så stora eftersom en stor del av den landgeografiska informationen undantas från tillståndskravet.

Även om utredningen kan se de vinster som ett tillstånd i förordning kan medföra för en enskild aktör kan det inte bortses ifrån att det skulle innebära att mycket känslig information som behövs i granskningsarbetet behöver finnas tillgänglig hos fler aktörer än i dag. De negativa konsekvenser som kan uppstå om sådana uppgifter läcker ut – en risk som ökar ju fler aktörer som har tillgång till informationen – samt behovet av en enhetlig retuschering medför att utredningen stannar vid att inte föreslå en utökad krets som i förordning ska få tillstånd att sprida geografisk information. I den mån tillståndsgivande myndighet anser det lämpligt kan tillstånd av mer generell karaktär meddelas, under förutsättning att det inte kan antas skada totalförsvaret, för att tillgodose vissa aktörers behov av att sprida geografisk information. Fördelen med en sådan ordning är att det generella tillståndet kan föregås av en mer noggrann prövning av om det skulle innebära skada för totalförsvaret än vad som är möjligt om tillstånd ges utan prövning i ett tillståndsförfarande.

12.3.10 Övriga frågor

Närmare om spridningsbegreppet

Med begreppet spridning avses enligt nuvarande ordning att distribution av information som görs till en vidare krets, genom antingen saluhållning, försändning eller annan spridning. Det gäller all form av distribuering av information både digital och analog. Informationen behöver inte förmedlas till allmänheten för att anses som spridd men i så fall måste informationen ha gjorts tillgänglig inte endast för ett fåtal (prop. 1993/94:32 s. 26 och s. 35).

Lantmäteriet har framfört att bestämmelsen har vållat vissa tillämpningsproblem på så sätt att en aktör sällan har för avsikt att enbart lagra data utan materialet används, bearbetas och analyseras i den egna verksamheten. Flera personer inom verksamheten får därmed tillgång till informationen utan att något spridningstillstånd har beviljats. Lantmäteriet har därför valt att i vissa sådana ärenden meddela förbehåll som i huvudsak har gått ut på att enbart en begränsad krets få ta del av informationen, exempelvis när det har gällt djupdata, för att undvika att för många personer tar del av informationen.

Definitionen av begreppet spridning i förarbetena till LiL motsvarar den rättighet som stadgas i 6 kap. 1 § TF att ”Rätt att själv eller med biträde av andra till saluhålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter ska tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person”. För att TF ska anses vara tillämplig på en skrift måste den vara utgiven. En skrift ska enligt TF anses utgiven då den blivit utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt. En skrift kan vara utgiven även då den inte lämnats för spridning för saluhållande bland allmänheten. Som exempel nämns spridning inom en begränsad krets av personer, t.ex. en förening. Ett tryck som framställts inom ett företag uteslutande för internt bruk anses inte vara utgivet (SOU 1947:60 s. 60 f. och s. 216). När det gäller de aktörer som är bundna av OSL är uppgifterna inte att anses som spridda inom myndigheten, om de innehåller hemliga uppgifter eftersom det då inte måste lämnas ut efter begäran.

Förarbetena till bestämmelsen som inskränker spridningsrätten när det gäller kartor eller jämförliga bilder och ritningar (6 kap. 2 § andra stycket TF och 3 kap. 12 § YGL) ger ingen närmare vägledning av hur spridningsbegreppet ska tolkas (se prop. 1948 nr. 230).

I 8 kap. 2 § OSL regleras överföring av sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Är verksamhetsgrenarna att betrakta som självständiga i förhållande till varandra gäller vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter och överföring av sekretess mellan myndigheter. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det är fråga om olika verksamhetsgrenar enligt OSL om det finns olika delar av en myndighets verksamhet som har att tillämpa sinsemellan helt olika sekretessbestämmelser. Om det är så behövs det därutöver göras en bedömning av om de olika verksamhetsgrenarna också har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständiga till varandra. Om båda dessa kriterier är uppfyllda uppstår det en sekretessgräns inom en myndighet (prop. 2008/09:150).

I den upphovsrättsliga lagstiftningen avses med spridningsrätt enligt 2 § tredje stycket 4 lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk en rätt att göra ett verk (upphovsrättslagen) tillgängligt för allmänheten genom att verket bjuds ut till försäljning, uthyrning eller utlåning eller annars sprids till allmänheten. Begreppet "till allmänheten" motsvarar offentlighetsbegreppet som också används i den upphovsrättsliga lagstiftningen. Offentlighetsbegreppet avser som huvudregel kretsar som inte är helt slutna. Vad som sker inom privatlivet omfattas inte. Det innebär att överföringar som sker från en person till en annan oftast faller utanför offentlighetsbegreppet liksom överföringar som sker till eller inom den närmaste familje- och vänskretsen. Ett kriterium för att en överföring inte ska anses vara offentlig är att det måste vara fråga om sådana situationer där det inte är möjligt att få tillgång utan att specifika krav ställs. I 2 § fjärde stycket upphovsrättslagen föreskrivs att med överföringar till allmänheten och offentliga framföranden jämföras sådana "överföringar och framföranden som i förvärvsverksamhet anordnas till eller inför en större sluten krets". För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs det bl.a. att förvärvssyftet ligger hos arrangören och att det i regel måste röra sig om fler än 50 personer.

Med TF som utgångspunkt för utredningens definition av spridningsbegreppet kommer inte spridningstillstånd att behövas för uppgifter som sprids inom ett företag för internt bruk. Spridningstillstånd skulle däremot krävas för spridning till allmänheten och till en större sluten krets, exempelvis en förening.

Eftersom det rör sig om skydd för uppgifter som omfattas av OSL i de verksamheter som är bundna av OSL (se 2 kap. OSL)

skulle ett alternativ vara att sekretesslagen tjänar som utgångspunkt i bedömningen om när en spridningssituation som kräver tillstånd kan komma att uppstå. Det innebär att det inte krävs spridningstillstånd inom en och samma verksamhetsgren inom ett företag eller en myndighet men väl om spridningen sker till annan verksamhetsgren inom myndigheten eller företaget och om den verksamheten är att anse som självständig i förhållande till den första. Spridningstillstånd skulle i sådana fall kunna komma att behövas om spridningen ska ske till ett fåtal personer inom ett och samma företag, vilket innebär att spridningsbegreppet skulle ges en vidare tolkning än i TF. Det tycks i och för sig inte föreligga några rättsliga hinder för en sådan lösning i förhållande till TF eller YGL eftersom spridningstillståndet i sådana fall endast också skulle avse skrifter (eller tekniska upptagningar) som inte åtnjuter skydd enligt TF eller YGL. För sådana skrifter torde det nämligen inte föreligga några begränsningar när det gäller vilka produkter eller innehåll som får inskränkas.

Emot en sådan lösning kan anföras att regleringen kan tyckas gå väl långt. När det gäller den interna informationssäkerheten finns dessutom regler i säkerhetsskyddslagstiftningen vars syfte är att bl.a. skydda hemliga uppgifter. Risken att den typen av intern "spridning" utgör hot mot försvarssekretessen måste av det skälet bedömas som liten. Utredningen kan även se tillämpningsproblem eftersom mottagare och avsändare blir samma juridiska person i de fall tillståndskrav ska krävas mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom ett företag eller myndighetsorganisation.

Det får, enligt utredningen, anses mest lämpligt att bibehålla ett spridningsbegrepp som överensstämmer med TF. Det innebär att spridning inte ska anses ske av en skrift eller en teknisk bearbetning inom ett och samma företag. I övrigt bör spridningstillstånd krävas om det sker till allmänheten – dvs. en inte helt sluten krets – och till fler än ett fåtal när kretsen är sluten. Med fåtal får anses den närmaste vän- och familjekretsen.

Det bör även förtydligas att överföring av information mellan myndigheter ska anses som spridning i detta sammanhang. I den mån tillståndsgivande myndighet finner att spridning mellan olika myndigheter kan ske utan att det kan anses medföra skada för totalförsvaret bör tillstånd till spridning med villkor att det endast får ske mellan dessa myndigheter kunna beviljas. Utredningen anser att all form av distribuering bör omfattas av tillståndskravet.

Utförsel

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att återinföra en bestämmelse om tillstånd för utförsel av geografisk information.

Lantmäteriet har till utredningen påtalat att det förekommer att information samlas in i Sverige – främst genom flygfotografering – för att sedan föras ut ur landet. Informationen kan därefter bearbetas och spridas från ett annat land. Frågan om Sveriges möjlighet att beivra ett sådant förfarande gäller Sveriges straffrättsliga jurisdiktion, om vilket det finns bestämmelser i 2 kap. brottsbalken. Utredningen anser att den bedömningen får göras i det enskilda fallet i rättstillämpningen.

En följdfråga som uppkommer är dock om det finns skäl att återinföra någon form av reglering för utförsel av geografisk information.

I 2 § i den numera upphävda lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och liknande fotografiska bilder fanns en bestämmelse om att flygbilder och fotografiska bilder av bl.a. Försvarsmaktens stridskrafter inte fick föras ut ur riket utan tillstånd av Försvarsmakten. Överträdelse av bestämmelsen reglerades i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Någon motsvarande bestämmelse infördes inte i LiL. Regeringen ansåg inte att det fanns några skäl för en sådan reglering då reglerna om tillstånd för spridning även gällde i sådana fall. Vidare påtalades att kontrollen av efterlevnaden av en sådan särskild bestämmelse skulle skapa onödig byråkrati samt att risken för att en utlänning skulle få del av informationen i Sverige skulle kvarstå även om ett utförselförbud gällde. Enligt regeringen var bestämmelserna i 19 kapitlet brottsbalken tillräckliga (se prop. 1993/94:32 s. 26). Den utredning som föregick lagstiftningen hade – till skillnad från regeringen – föreslagit en bestämmelse som motsvarade den äldre regleringen och som gick ut på att produkter som inte fått spridningstillstånd inte får föras ut ur riket. Utredaren föreslog att det skulle införas ett särskilt tillstånd för utförsel som tog sikte på tillfällen där material som inte har granskats för spridning kunde behöva få föras ut, exempelvis inom forskningsområdet eller om ett utbyte av uppgifter inom ramen för ett internationellt projekt (se SOU 1990:71 s. 160).

Det kan konstateras att en skyddslagstiftning av den art som utredningen har att se över har sina begränsningar, bl.a. mot bakgrund av den teknik som finns att tillgå i dag som möjliggör hantering av geografisk information på ett helt annat sätt vad som var möjligt för 20 år sedan. Tillgången till fjärranalysbaserad information är ytterligare ett exempel som innebär att en reglering i syfte att begränsa spridning av information i viss mån riskerar att undergrävas. Även om det mot bakgrund av Lantmäteriets uppgifter finns fog för att producenter av geografisk information använder sig av det ovan beskrivna tillvägagångssättet anser utredningen inte att det är ändamålsenligt att återinföra regler om utförselförbud. En sådan reglering skulle vara svår att kontrollera och leda till onödig byråkrati. I den mån spridningen sker i Sverige finns krav på spridningstillstånd. Dessutom finns ansvarsbestämmelsen i 30 § skyddslagen som möjliggör att lagföra den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § andra och tredje stycket skyddslagen samt en förverkanderegeln i 32 § samma lag som innebär att förverkande kan ske av avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som tillkommit genom brott mot skyddslagen. Ovan nämnda reglering får anses utgöra tillräckligt skydd liksom reglerna om sjömätning som innebär att tillstånd krävs för sjömätning som inte är ringa.

13 Frågan om tillstånd för inrättande av databas för lagring av geografisk information

13.1 Inledning

Utredningens huvuduppgift är att analysera och ta ställning till om lagens definition av landskapsinformation är ändamålsenlig och om det finns behov av att utsträcka eller inskränka lagens tillämpningsområde. I direktiven framhålls att utredaren ska ha som utgångspunkt att landskapsinformation som är känslig ur sekretessynpunkt fortfarande ska skyddas. Vidare bör det nuvarande syftet att förhindra att information om hemliga militära och civila försvarsanläggningars belägenhet och funktion återges på ett sätt som kan underlätta planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige eller i övrigt kan orsaka skada för totalförsvaret alltså vara styrande för en framtida reglering.

I följande avsnitt redovisar utredningen sina överväganden när det gäller den problematik som föreligger med databastillståndsbestämmelsen och de överväganden som ligger bakom utredningens förslag att slopa krav på tillstånd för inrättande av databaser med geografisk information. I avsnitt 13.2 presenteras kort nuvarande reglering. För en mer utförlig redogörelse, se avsnitt 3.2.

13.2 Gällande rätt

Enligt nuvarande ordning krävs det enligt 5 § lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (LiL) tillstånd för att inrätta en databas med geografisk information över svenskt territorium om databasen ska föras med hjälp av automatisk databehandling. Tillstånd ska ges av regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer om databasens innehåll inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvär. Tillstånd krävs dock inte om den framställs enbart med hjälp av material som får spridas enligt 6 och 7 §§ LiL eller som annars får spridas utan hinder av bestämmelsen i lagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från kravet på tillstånd.

Försvarsmakten, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning och Sverige meteorologiska och hydrologiska institut får enligt 5 § förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation (LiF) inrätta databaser. I en bestämmelse ges även närmare anvisningar till tillståndsgivande myndighet. Om databasen kommer att innehålla sådana uppgifter som är av betydelse för Sveriges totalförsvär såsom information om var det militära eller civila försvarets anläggningar är belägna och närmare detaljer om dessa anläggningars funktion samt information i övrigt som kan ligga till grund för ett fientligt angrepp mot Sverige, får tillstånd lämnas endast om databasens innehåll inte kan antas medföra skada för totalförsväret, då innehållet ska användas endast för ett visst ändamål eller efter iakttagande av vissa säkerhetsåtgärder.

Lantmäteriet får bevilja kommuner, myndigheter, företag eller andra enskilda undantag från kravet på tillstånd för att inrätta databaser med landskapsinformation. Lantmäteriet får också meddela föreskrifter som medger undantag från kravet på tillstånd för inrättande av databaser med landskapsinformation av ett visst slag eller beträffande ett visst geografiskt område. Undantag får beviljas endast om det inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvär. Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska lämna de upplysningar till Lantmäteriet som myndigheten behöver för att kunna bedöma om en databas kommer att innehålla sådana uppgifter som kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvär eller om undantag kan beviljas från kravet på tillstånd. Om den databas för vilket tillstånd söks ska innehålla landskapsinformation om Sveriges sjöterritorium, ska även Sjöfartsverket lämna sådana upplysningar till Lantmäteriet. Ett beslut om tillstånd till lagring av landskapsinformation eller ett beslut om undantag från kravet på tillstånd får innehålla förbehåll om att landskapsinformation endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder.

Det ovan anförda framgår av 6–8 §§ LiF.

13.3 Tillståndsförfarandet hos Lantmäteriet

I avsnitt 7.4 har närmare redogjorts för tillståndsförfarandet hos Lantmäteriet.

13.4 Behovet av förändringar

Som framgått av kapitel 5 har förutsättningarna för lagring av geografisk information förändrats avsevärt sedan lagens tillkomst. Uppdatering och lagring av geografisk information i databaser för bl.a. användning i GIS (Geografiskt informationssystem¹) är numera väl utbredd bland statliga myndigheter, kommuner och bolag. Detta medför enligt Lantmäteriet att nya databaser inrättas dagligen inom den kommunala och statliga förvaltningen, exempelvis när lägesbestämda uppgifter samkörs med kunduppgifter och lagras i registerform. Det har i sin tur inneburit att antalet myndigheter som måste söka tillstånd för lagring av geografisk information har ökat avsevärt.

Vidare har teknikutvecklingen inneburit att det numera är mycket vanligt att privata aktörer hanterar geografisk information på ett sådant sätt att det omfattas av krav på tillstånd. Smarttelefoner t.ex. möjliggör lägesbestämning med hjälp av GPS i kombination med automatisk databehandling. Ett annat exempel är funktioner som anger en lägesbestämd position av tagna fotografier. Genom att använda dessa funktioner skapas enligt lagens definition en databas med geografisk information som är tillståndspliktig. Numera sker lagring och insamling dessutom ofta vid samma tidpunkt. Mobiltjänster som lagrar exempelvis träningsrundan eller bilsemestern är ett exempel. Sträckor, sträcktider, mellantider, medelhastigheter etc. lagras ofta automatiskt med hjälp av mjukvaran. Sådana "GPS-tracks" kan sedan via tjänsten läggas ut på internet för att andra personer ska kunna ta del av informationen. Trots att teknikutvecklingen har medfört en ökning av situationer i vilka databastillstånd krävs visar Lantmäteriets statistikuppgifter att det är få aktörer som följer kravet på tillstånd och att det endast är ett fåtal privatpersoner som begärt tillstånd för att upprätta denna typ av databaser. Stati-

¹ Ett datorbaserat system för att samla in, lagra, analysera och presentera geografiska data.

stik från Brå talar även för att det har funnits en brist i att kontrollera att kravet på tillståndskravet har följts.²

En annan utveckling som förändrat förutsättningarna för ett tillståndskrav för inrättande av databas med geografisk information är att det inte längre krävs att man behöver lagra informationen själv för att ska kunna bearbeta och nyttja materialet, utan det kan göras med hjälp av elektroniska informationstjänster som bl.a. statliga och myndigheter är skyldiga att tillhandahålla enligt lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

Ett ytterligare skäl till att ifrågasätta databastillståndets effekt när det gäller att skydda geografisk information är att databaser kan inrättas utan tillstånd utanför Sveriges gränser. Det får anses undergräva tillståndsförfarandets funktion när det gäller att skydda känslig information, särskilt då reglerna om jurisdiktion medför att det inte är möjligt att lagföra för brott mot LiL som begåtts utom riket eftersom gärningen inte torde vara straffbelagd i andra länder, se 2 kap. 2 § brottsbalken (att uppsåtligen eller av oaktsamhet inrätta databas med landskapsinformation över svenskt territorium utan tillstånd).

Också när det gäller den praktiska tillämpningen av bestämmelsen har det kunnat konstateras vissa problem för tillståndsgivande myndighet eftersom det material som ges in med ansökningarna oftast är knapphändigt, vilket försvårar granskningen. En annan sak är att underlagen i databastillståndsansökningarna i huvudsak bygger på Lantmäteriets, Sjöfartsverkets eller annan producerande myndighets produktion, dvs. på information som redan granskad och godkänd. Precis som i spridningstillståndsärendena förekommer det i dag mycket sällan att den egeninsamlade informationen som läggs till databasen är av sådan karaktär att den berör skyddsobjekt med avbildningsförbud. Det finns dock laserdata och flygbilder som kan utgöra kritisk information då den ger en råbild av verkligheten som kan visa en näst intill komplett bild av verkligheten beroende på upplösning. Det är dock mycket sällsynt med ansökningar om databastillstånd rörande sådant material.

Den slutsats som kan dras utifrån statistikuppgifterna över antalet inkomna ansökningar om databastillstånd samt att lagring numera oftast sker per automatik vid fotografering och mätning är att kravet på databastillstånd inte följs.

² Enligt uppgift från Brottsförebyggande rådet finns det avseende perioden 1993–2011 inga registrerade lagföringar i lagföringsregistret (åtalsunderlåtelse, strafförelägganden eller domslut i tingsrätt) som innehåller brott mot LiL.

Lantmäteriet, Sjöfartsverket och Försvarsmakten har samstämigt uttryckt till utredningen att regleringen är föråldrad och inte längre fyller någon reell funktion. Försvarsmakten har dock gett uttryck för att någon form av databastillstånd bör behållas när det gäller kritisk geografisk information eller stora mängder information. Säkerhetspolisen har framfört att det är angeläget att behålla ett tillståndsförfarande för aggregerad information, se vidare kapitel 9 angående Säkerhetspolisens syn på vilket skyddsintresse som bör vara gällande. Säkerhetspolisen har även framfört att nuvarande ordning är att föredra framför en reglering som innebär att kravet på tillstånd för inrättande av databaser med geografisk information slopas.

13.5 Överväganden

13.5.1 Tillståndskravet för inrättande av databas med geografisk information slopas

Utredningens förslag: Kravet på tillstånd för att inrätta databaser med geografisk information över svenskt territorium ska slopas.

Mot bakgrund av de uppgifter som utredningen har tagit del av och som redovisats i avsnitt 13.4 kan det ifrågasättas i vilken mån granskningen i praktiken har lett till ett effektivt skydd för känslig information från försvarssekretessynpunkt (skyddsintresset). En annan omständighet att beakta vid bedömningen om nuvarande reglering är ändamålsenlig är den tekniska utvecklingen. Numera sker lagring av information i samma ögonblick som observationen registreras, vilket innebär att en databas inrättas. Det har medfört att framställning av geografisk information är tillståndspliktig i en mycket större omfattning än vad lagstiftaren hade tänkt, vilket också innebär större inskränkningar i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna än vad som var avsett.

En ytterligare omständighet som komplicerar situationen ytterligare är att utvecklingen har gått mot ett alltmer tjänstebaserat tillhandahållande av geografisk information som innebär att aktörer får åtkomst till mängder av geografisk information som kan läggas samman i tjänsten men utan att aktören själv behöver lagra informationen. Ett krav på tillstånd för inrättande av databaser träffar inte

dessa situationer och det finns skäl att och anta att en reglering av nuvarande slag riskerar att snabbt bli föråldrad och tappa sin effekt i takt med att nya lösningar för lagring av information utvecklas.

Utredningen har mot bakgrund av detta övervägt ett slopande av tillståndskrav för lagring av geografisk information och funnit det inte skulle leda till några nämnvärda försämringar ifråga om skydd för känslig information.

I sammanhanget kan erinras om att det finns särskilda regler om informationssäkerhet i säkerhetsskyddslagen (1996:627) med tillhörande säkerhetsskyddsförordning ([1996:633], 9–13 §§ förordningen) vars syfte bl.a. är att skydda lagring av känsliga uppgifter.

Lagring av känslig information kan dock även förekomma hos enskilda och hos privata aktörer som inte är bundna av säkerhetsskyddslagstiftningen. Åtkomsten till den känsliga informationen måste i dessa fall i huvudsak ha skett antingen genom egen insamling eller genom en otillåten spridning (information som är tillåten att sprida får lagras utan tillstånd för inrättande av databas). Det har dock inte framkommit några uppgifter till utredningen som ger stöd för att sådan lagring har förekommit i en omfattning att den utgör sådan risk för skyddsintresset att den i sig kan motivera en tillståndsplikt och som ovan nämnts kan det dessutom ifrågasättas om ett krav på tillstånd för lagring får någon reell effekt i fråga om skyddande av känslig information. Den lagring som sker i samband med sjömätning i ringa omfattning bedöms inte heller som så allvarlig att det kräver en tillståndsplikt.

Ett argument som framförts för att behålla någon form av tillståndsförfarande för inrättande och lagring av geografisk information i databas är att det utgör en kanal att informera aktören om befintlig säkerhetsskyddslagstiftning och vad som måste iaktas vid hantering av känslig information. Det har ansetts som angeläget med sådan information då kunskapen om skyddslagstiftningen – särskilt inom den kommunala förvaltningen – i många fall är bristfällig. Utredningen anser emellertid inte att detta är ett bärande argument för att behålla ett tillståndsförfarande. I stället bör andra insatser sättas in för att öka kunskapen om de regleringar som finns rörande säkerhetsskydd och vikten av att de följs av de aktörer som hanterar uppgifter som kan vara känsliga för rikets säkerhet. Att behålla ett till synes ineffektivt tillståndsförfarande och som dessutom är straffsanktionerat för att på så sätt markera att man ser

allvarligt på saken är inte heller en hållbar självständig grund för kriminalisering.³

Vid en sammantagen bedömning ger det ovan anförda starkt stöd för att tillståndskravet för lagring av geografisk information inte är en lämplig metod för att skydda förvarshemliga uppgifter. Bedömningen är att bestämmelserna i 7 § skyddslagen (2010:305) som kompletteras med utredningens förslag om ett förstärkt skydd genom krav på spridningstillstånd för viss geografisk information är ett mer praktiskt hanterbart, ändamålsenligt och effektivt sätt att förhindra att känslig information kommer i orätta händer. Regler om informationssäkerhet finns dessutom, som nämnts, i säkerhetsskyddslagstiftningen. Det bör i detta sammanhang även erinras om bestämmelsen i 19 kap. 7 § brottsbalken rörande obehörig befattning med hemlig uppgift. Enligt bestämmelsen döms den som utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för *obehörig befattning med hemlig uppgift*.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det inte längre ska krävas tillstånd för inrättande av databaser med geografisk information.

13.5.2 Tillståndskrav för omfattande sammanställningar av öppen geografisk information

Utredningens bedömning: Att införa ett generellt tillståndskrav för elektronisk lagring av omfattande sammanställningar av öppen geografisk information är inte ändamålsenligt och torde dessutom vara olämpligt med hänsyn till syftet med lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

Det har från ett par myndigheter framförts behov av att reglera elektronisk lagring av omfattande sammanställningar av öppen information eftersom den aggregerade formen av i sig harmlös information kan bli hemlig. Säkerhetspolisen har särskilt pekat på att geografisk information med uppgifter om anläggningar, mobil-

³ Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2009 s. 59.

master och ledningsdragning för skyddsvärda verksamheters it-system kan utgöra känslig information. Även Försvarsmakten har förordat en reglering om sammanställandet av stora mängder geografisk information.

Dessa båda myndigheter hade samma inställning under remissförfarandet av de rapporter och i den lagtextpromemoria som låg till grund för lagen om geografisk miljöinformation (prop. 2009/10:224 s. 64 f.). Liknande farhågor lyftes också fram av bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens energimyndighet. Regeringen å sin sida betonade att rumsliga data bör göras tillgängliga på villkor som inte i onödan begränsar en utökad användning. Regeringen anförde vidare att eftersom huvudprincipen och syftet med Inspiredirektivet⁴ är ökad tillgång till geografisk miljöinformation måste det finnas grundade farhågor för att kunna anta att ett visst tillgängliggörande kan skada något som får skyddas, exempelvis internationella förbindelser, allmän säkerhet eller det nationella försvaret. Vid intresseavvägningen bör även hänsyn tas till nyttan av ökad öppenhet (prop. s. 39 och 68 f.).

Enligt utredningen står det klart att Inspiredirektivet ställer mycket höga krav på statliga myndigheters öppenhet och den elektroniska tillgängligheten när det gäller geografisk miljöinformation. Det behov som bl.a. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har när det gäller att hemlighålla öppen geografisk information som i aggregerad form kan bli känslig står i motsats till detta.

Den information som det för utredningens del kan vara aktuellt att införa ett tillståndskrav för skulle i så fall vara öppen aggregerad information som först i sin samlade form skulle omfattas av försvarssekretess, och därmed inte sådan information som var för sig redan omfattas av någon av de sekretessbestämmelser som anges i 10 kap. 5 a § OSL (det handlar om sekretess med stöd av 15 kap. samt 18 kap. 1, 3, 8, 11 och 13 §§ OSL).

En sådan reglering skulle innebära en utvidgning av tillämpningsområdet eftersom det i dag inte krävs databastillstånd för sådana sammanställningar som framställts med hjälp av material som tidigare fått tillstånd för spridning eller som får spridas utan tillstånd (se prop. 1993/94:32 s. 33).

Utredningen kan se flera skäl som talar emot en sådan ordning. En sådan omständighet är att den information som skulle omfattas av ett tillståndskrav var för sig är harmlös, vilket medför att det

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen.

saknas stöd i OSL för att hemlighålla informationen så länge den inte är sammanställd med annan information. Uppgifterna var för sig måste således på begäran av enskild lämnas ut av myndighet med hänsyn till offentlighetsprincipen. En helt annan fråga är att en stor mängd av denna öppna information kan anses vara av sådan karaktär att den omfattas av sekretess vid begäran att få ut allmänna handlingar. I sådana fall gör myndigheten en sekretessprövning av den sammantagna informationen som begärs ut, vilken då i och för sig kan komma att anses omfattas av någon sekretessbestämmelse i OSL. Det ovan sagda medför således att effekten av ett tillståndsförfarande skulle bli begränsad. Dessutom är det inte rättsligt möjligt att undanta öppen information från att ingå i de informationshanteringstjänster som regleras i lagen om geografisk miljöinformation i de fall uppgifterna i sig inte omfattas av någon av de sekretessbestämmelser som medger undantag (10 kap. 5 a § OSL). Det kan även ifrågasättas om en sådan ordning skulle vara lämplig med hänsyn till syftet med lagen om skydd för geografisk information och Inspiredirektivet om att skapa ett sammanhängande system för elektronisk tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation. (Se prop. 2009/10:224 s. 40. Se även exempelvis artikel 17 i Inspiredirektivet.)

Ett annat skäl som talar emot en sådan ordning är att den mycket omfattande mängden av elektroniskt lagrad geografisk information leder till stora svårigheter när det gäller att definiera vilka sorts sammanställningar eller kombinationer som i så fall skulle vara tillståndspliktiga. Detta är av särskild vikt med tanke på att det krävs tydlighet och precision för den straffrättsliga bedömningen. Utredningens bedömning är att detta inte torde vara görligt. Det kan även ifrågasättas om tillståndskravet skulle bli mer effektivt än vad det har varit i sin nuvarande form när det gäller att kontrollera att lagen följs.

Sammantaget anser utredningen av ovan angivna skäl att ett införande av krav på tillstånd inte löser problematiken om att viss öppen information i olika aggregerade former kan bli hemlig.

Myndigheternas hantering av stora mängder geografisk information som i aggregerad form kan vara hemlig är en säkerhetsskyddsfråga, som ligger utanför utredningens uppdrag. Säkerhetsskyddslagen är för närvarande föremål för översyn i ett annat sammanhang. Det bör slutligen uppmärksammas att förfaranden av det ovan beskrivna slaget kan utgöra ett brott mot bestämmelserna i 19 kap. brottsbalken.

14 Straffansvar och förverkande

14.1 Straffansvar

Utredningens förslag: Som en konsekvens av utredningens förslag om slopande av tillståndskrav för databastillstånd ska de straffrättsliga bestämmelserna i den delen inte kvarstå. Straffbestämmelserna i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation ska överföras till den nya lagen (0000:00) om skydd för geografisk information och ändras endast på så sätt att straffskalan för otillåten fotografering eller liknande registrering från luftfartyg höjs till högst ett år. Det ska uttryckligen framgå att brottsbalkens bestämmelser gäller i fall där gärningen i brottsbalken är belagd med samma eller strängare straff än i den nya lagen.

14.1.1 Gällande rätt

Bestämmelserna om tillståndskrav för sjömätning, fotografering eller liknande registrering från luftfartyg, flygfotografering, sjömätning, inrättande av databas med geografisk information och spridning av geografisk information är straffsanktionerade. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utför sjömätning, inrättar databaser eller sprider geografisk information i strid med vad som föreskrivs i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (LiL) döms till böter eller fängelse i högst ett år. Flygfotografering eller liknande registrering som utförs av oaktsamhet eller uppsåtligen i strid med LiL döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar. Är gärningen belagd med straff enligt brottsbalken gäller inte straffbestämmelserna i LiL. Det ovan anförda framgår av 8–11 §§ LiL.

Enligt de äldre bestämmelserna straffades den som överträdde flygfotograferingsförbudet med böter och överträdelse av sjömättningsförbudet med böter eller fängelse i högst sex månader. Straffsatsen var densamma för överträdelser av spridningsförbuden i kart- och spridningslagarna. Regeringen ansåg det vara angeläget att sanktionsbestämmelserna samordnades, i den mån det var möjligt, att en enhetlig straffskala eftersträvades samt att de underordnades brottsbalksbrotten. Straffsatserna skärptes dessutom i förhållande till vad som tidigare gällde och motiven bakom skärpningen var att den tekniska utvecklingen vidgat användningsområdet för land-skapsinformation och därigenom hade ökat sårbarheten för att försvarssekretessbelagd information missbrukas. Mot den bakgrunden ansåg regeringen det vara av vikt att understryka allvaret i överträdelser mot lagens regler. Det resulterade i att straffmaximum för otillåten flygfotografering sattes till fängelse sex månader och övriga straffskalor till böter eller fängelse i högst ett år. Regeringen anförde att normalpåföljden torde förväntas bli böter men ansåg det vara angeläget att lämna utrymme i straffskalan för varierande typer av brott. Regeringen lämnade dessutom utrymme för undantag i fråga om ansvar för ringa fall. Bakgrunden till bestämmelsen var att det visserligen ansågs som tveksamt om utrymmet för tillämpningen av en sådan bestämmelse kunde blir särskilt stort men eftersom det inte gick att utgå ifrån att det skulle räcka med de sedvanliga möjligheterna att lämna rapporteftergift, underlåta åtal och medge påföljdseftergift fanns det ett behov av en sådan undantagsregel (prop. 1993/94:32 s. 28 f.).

Bestämmelser som undantar ringa fall från det straffrättsliga ansvarsområdet återfinns på flera andra håll i specialstraffrätten, exempelvis i 29 kap. 11 § miljöbalken. Av förarbetena och praxis till den lagstiftningen kan man utläsa att vid bedömningen av om en gärning är att betrakta som ringa ska gärningen ställas i relation till det intresse som den regel som har överträtts omedelbart syftar till att skydda. Det innebär bland annat att domstolarna vid denna bedömning inte bör väga in att några negativa miljökonsekvenser inte har uppstått, om sådana konsekvenser inte är en förutsättning för straffbarhet (prop. 1997/98:45, bilaga 2, s. 519 f.). Ett annat exempel på specialstrafflagstiftning som innehåller undantag för gärningar som är ringa är lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

14.1.2 Överväganden

Fråga om straffansvar eller överväxling till administrativa eller civila avgifter

Inledningsvis bör konstateras att för att skyddet mot spridning av försvarshemlig information ska kunna upprätthållas måste överträdelser kunna beivras. I den nuvarande ordningen är bestämmelserna straffsanktionerade. Det kan emellertid finnas fördelar med andra former av beivrande, som administrativa eller civilrättsliga avgifter, bl.a. då det kan vara ett sätt att skapa kännbara sanktioner mot juridiska personer. Frågan om s.k. avkriminalisering behandlades av Åklagarutredningen i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61). I betänkandet redovisades bl.a. förslag till principer (se SOU 1992:61 s. 352) för kriminalisering som regeringen och riksdagen i allt väsentligt ställde sig bakom (se prop. 1994/95:23 s. 55, bet.1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Åklagarutredningen ansåg bl.a. att utrymmet för avkriminalisering, särskilt i specialstraffrätten, i och för sig borde vara betydande men att det inte gick att i ett slag avskaffa stora mängder av straffbestämmelser.

Sanktionsavgifter som modell för att minska användningen av straffrätt har funnits som sanktionsform i svensk rätt sedan lång tid även om införandet av avgifter på skatteområdet i början av 1970-talet brukar ses som inledandet. Därefter har sanktionsavgifterna ökat kraftigt fram till i dag. I prop. 1981/82:142 tog regeringen upp frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör utformas för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet (s. 21 ff.). Dessa riktlinjer antogs sedan av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Frågan har varit aktuell för Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05), som bl.a. har haft till uppgift att utreda frågan om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall bör uppnås samt peka ut sådana områden och metoder (dir. 2011:31 och tilläggsdir. 2012:133). Straffrättsanvändningsutredningen redovisade sitt uppdrag den 12 juni 2013.

Mot bakgrund av att det pågår ett arbete med att se över det straffsanktionerade området i syfte att utreda om exempelvis mer bagatellartad brottslighet kan avkriminaliseras och eventuellt ersättas med andra sanktionsformer har utredningen övervägt om en sådan ordning skulle vara lämplig när det gäller den skyddslagstiftning som utredningen har att se över.

Utredningen har funnit att det inte kan vara aktuellt med en avkriminalisering då det skyddsvärda intresset är så starkt (försvarshemliga uppgifter). Bestämmelserna i den nya lagen bör således vara straffsanktionerade.

Närmare om bestämmelsens utformning

I brottsbalken finns straffbestämmelser rörande brott mot rikets säkerhet. Det bör uttryckligen framgå att straffbestämmelserna i lagen (0000:00) om skydd för geografisk information är subsidiära till brottsbalkens bestämmelser. För att säkerställa att en mildare straffskala inte kan bli tillämplig än den som anges i lagen om skydd för geografisk information bör det även framgå att brottsbalkens bestämmelser blir tillämpliga i fall där gärningen i den lagen är belagd med samma eller strängare straff.

Utredningens förslag innebär i huvudsak att kopplingen mellan skyddslagen (2010:305) och den nya lagen om skydd för geografisk information förstärks. Av det skälet är det ändamålsenligt att straffskalorna är enhetliga med den straffskala som gäller för brott mot 7 § skyddslagen. Utredningen föreslår således ingen ändring i denna del när det gäller de straffskalor som avser otillåten sjömätning och spridning av geografisk information.

När det däremot gäller otillåten flygfotografering är straffskalan lägre. Utredningen anser att det finns anledning att skärpa straffskalan när det gäller otillåten fotografering eller liknande registrering från luftfartyg mot bakgrund av att brott mot bestämmelsen kan uppstå endast i situationer då Sverige är särskilt sårbart, och då flygfotografering eller liknande registrering möjliggör framtagning av geografisk information i ett mycket detaljerat format. En överträdelse under sådana förhållanden måste således betraktas som allvarligare än vad den nuvarande ordningen ger uttryck för. Det finns därför skäl att höja straffskalan så att den motsvarar den för otillåten sjömätning, otillåten spridning och överträdelse av bestämmelserna i 7 § skyddslagen. Detta innebär att det alltså finns möjlighet att vid förundersökning använda personella tvångsmedel samt att den möjligheten utökas till att även gälla brott mot bestämmelsen om tillstånd för fotografering eller liknade registrering från luftfartyg.

När det gäller ansvar för medverkan är brottsbalkens regler tillämpliga eftersom lagen innehåller straffbelagd gärning för vilken fängelse är föreskriven (23 kap. 4 § brottsbalken).

När det därefter gäller bestämmelsen i nuvarande ordning som medger ansvarsfrihet för ringa brott anser utredningen att det finns skäl som talar för att nuvarande ordning bör överföras till den nya lagen. Ett skäl är att det straffbara området annars kan träffa helt obetydliga förseelser och att det därför bör finnas en ventil som undviker att rent bagatellartade gärningar kriminaliseras.

Emot en sådan ordning talar det förhållandet att en motsvarande bestämmelse saknas i skyddslagens straffbestämmelse om överträdelse av regeln om utbildningsförbud i 7 § den lagen. I ett regel-
anpassningsperspektiv skulle kunna anföras att straffbestämmelserna bör motsvara varandra i denna del.

Utredningen anser emellertid att det straffbelagda området bör utökas enbart om det finns ett klart behov av det och att det ovan angivna skälet är inte tillräckligt. Nuvarande reglering bör därför överföras till den nya lagen. När det gäller bedömningen av vad som ska anses utgöra ringa fall har lagstiftaren inte närmare utvecklat det. Utredningen anser för egen del att det kan finnas situationer där underlåtenheten att ansöka om tillstånd mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet har varit av sådan art att den får anses som ringa. Detta torde främst aktualiseras i oaktsamhetsfallen.

Utredningen anser att det synsätt som ska ligga till grund för bedömningen enligt 29 kap. 11 § miljöbalken bör gälla även vid bedömningen av om ringa fall föreligger enligt den skyddslagstiftning som utredningen har att se över. I detta fall är det tydligt att tillståndskraven är avsedda att skydda samhällets intresse av att utöva kontroll över att sådan information som kan vara känslig i försvarshänseende inte kan komma att framställas eller spridas. I förarbetena till LiL betonar regeringen att det är av vikt att understryka allvaret i överträdelser mot lagens förbudsregler mot bakgrund av att totalförsvarets sårbarhet har ökat genom att sekretessbelagd information missbrukas i och med den tekniska utvecklingen. Det skulle innebära med synsättet enligt miljöbalken att bedömningen av om ringa fall föreligger *inte* bör vara beroende av om en faktisk risk för skada på totalförsvaret har uppkommit. I stället ska bedömningen göras utifrån om avvikelser från tillståndskravet har varit obetydlig. Som exempel kan nämnas en situation där spridningen har skett under en mycket kort tid på ett sätt som

innebär att materialet kan återtas. Som exempel kan nämnas att kartor har delats ut i en krets som är så omfattande att spridningstillstånd krävs men där materialet inom kort samlas in igen. Den tid som materialet har varit spritt är således begränsad. I de fall spridning har skett på internet är utrymmet för en sådan bedömning mindre eftersom materialet rent faktiskt inte går att återta på samma sätt. Ofta kan spridningen också ha nått en mycket stor krets. Ett annat exempel är om spridningen har skett i sådan begränsad omfattning att den ligger strax över gränsen för att en spridningssituation har uppstått. Prövningen bör således göras utifrån om underlåtenheten att söka tillstånd med hänsyn till omständigheterna kan anses som obetydlig och inte utifrån en bedömning som innefattar prövning av om någon faktisk skada eller risk för skada uppkommit genom framställandet eller spridningen.

14.2 Förverkanderegler

Utredningens förslag: Bestämmelsen om förverkande i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation som rör sjö-mätning, fotografering eller liknande registrering från luftfartyg samt spridning av geografisk information ska överföras till den nya lagen och inte ändras i sak.

14.2.1 Gällande rätt

Enligt 12 § LiL ska flygbilder och liknade registreringar från luftfartyg, kartor och andra sammanställningar av landskapsinformation som tillkommit eller spritts genom förfarande som utgör brott enligt LiL förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller föremål som används som hjälpmedel vid brott enligt lagen. Otillåten lagring av geografisk information som skett genom att det inte har funnits tillstånd för inrättande av databas kan således inte förklaras förverkad med stöd av LiL.

Regeringen anförde i propositionen att regleringen borde innehålla en möjlighet att förverka landskapsinformation. Enligt den då gällande regleringen kunde förverkande 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 kunde ske av föremål som ännu inte använts för brottslig verksamhet. Regeringen ansåg det vara tillräckligt med en förverkandebestämmelse som medgav förverkande av föremål som tillkommit eller spritts utan tillstånd. Förverkanderegeln räckvidd borde endast omfatta brottsliga förfaranden, vilket enligt regeringen torde vara fullt tillräckligt med hänsyn till att även oaktssamhetsbrott straffbeläggs. Med de förslag som regeringen lämnade när det gällde avskaffandet av tillståndsplikt för flygfotografering kunde det enligt regeringen tänkas att för totalförsvaret känslig information inhämtats systematiskt genom tillåten flygfotografering utan att informationen därefter sprids. Ett sådant förfarande utgör inte brott mot LiL och förverkande kan inte ske. Förfarandet kan dock utgöra brott mot 19 kap. brottsbalken vilket innebär att förverkande med stöd av det regelverket kan komma i fråga (prop. 1993/94:32 s. 29 f.).

14.2.2 Överväganden

När det gäller frågan om förverkande delar utredningen regeringens tidigare bedömning och föreslår således ingen förändring. Som ovan konstaterats innehåller nuvarande reglering ingen möjlighet att förverka material som inrättats i en databas för automatisk behandling utan tillstånd. Utredningens förslag att slopa tillståndskravet för sådant inrättande medför således ingen begränsning när det gäller grund för förverkande. Material som inte har spritts kan emellertid förklaras förverkat med stöd av skyddslagens bestämmelser, under förutsättning att avbildning har skett i strid med den nu gällande skyddslagen. I den mån brott föreligger enligt någon bestämmelse i brottsbalken kan det föreligga rättslig grund för förverkande av den anledningen.

15 Övervakning

15.1 Inledning

Enligt nuvarande ordning saknas det bestämmelser om övervakning och tillsyn av bestämmelserna om tillstånd för sjömätning. Frågan om övervakning och tillsyn berördes inte heller närmare i förarbetena till bestämmelsen. Tidigare fanns bestämmelser om tillstånd för sjömätning eller lodning i 8 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. Även i den lagen saknades regler om övervakning.

Av direktiven framgår inte uttryckligen att utredningen ska överväga om regler om övervakning ska införas. Frågan skulle emellertid kunna anses rymmas i uppdraget då utredningen i övrigt ska lämna förslag till förändrade regler i de fall det bedöms som lämpligt för att modernisera regelverket och anpassa det till de krav som numera bör ställas på området. Frågan om övervakning aktualiseras i huvudsak i fråga om sjömätning och det har i utredningsarbetet framförts behov av en sådan reglering. Övervägandena nedan gäller därför bestämmelserna om sjömätning.

15.2 Bakgrund

Som nämnts inledningsvis saknas det i den nuvarande ordningen en grundläggande struktur för organisering och bedrivande av övervakning i fråga om sjömätning. Utgångspunkten i det fortsatta resonemanget är dock att en eventuell övervakningsfunktion endast kan avse verksamhet i det geografiska område som omfattas av utredningens förslag, nämligen svenskt territorialhav och svenskt inre vatten (med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler).

Frågan om övervakning väcker även en rad följdfrågor. En fråga är vilken myndighet som bör få ansvar för övervakningen. En annan fråga är vilken befogenhet som ska följa med övervaknings-

uppdraget. Ytterligare överväganden som bör göras rör frågor om jurisdiktion¹ över utländska fartyg inom det egna territoriet. Den sistnämnda frågan handlar om i vilken utsträckning det är folkrättsligt tillåtet att utöva jurisdiktion på haven och detta regleras i huvudsak i FN:s havsrättskonvention². I de regionala konventioner som finns på området, exempelvis den s.k. Helsingforskonventionen³, saknas det i princip jurisdiktionsregler och av det skälet behandlas inte ovannämnda eller andra liknande bi- eller multilaterala överenskommelser här. I avsnitt 15.2.1 presenteras relevanta delar av havsrättskonventionen översiktligt.

15.2.1 Något om Havsrättskonventionen

Utan att i detalj gå in på bestämmelserna i Havsrättskonventionen bör något sägas om vilka begränsningar som konventionen innebär när det gäller möjligheterna till inspektion av utländska fartyg eftersom det har betydelse för vilka rättsliga möjligheter en övervakningsmyndighet har att genomföra kontroller på utländska fartyg.

Utgångspunkten är att kuststaten (stat med egen kust och med direkt tillgång till havet) anses ha jurisdiktion över sådana utländska fartyg som befinner sig på dess inre vatten eller i dess territorialhav (sjöterritorium) eftersom detta vattenområde utgör en del av statens eget territorium (territorialprincipen). Kuststaternas suveränitet över sjöterritoriet begränsas dock av folkrättens regler om oskadlig genomfart, dvs. rätten för utländska fartyg att passera genom en stats territorialhav (se exempelvis artikel 17 i havsrättskonventionen).

I artikel 19 anges innebörden av begreppet oskadlig genomfart. Genomfart definieras som oskadlig om den inte stör kuststatens fred, ordning eller säkerhet. Oskadlig genomfart ska ske i enlighet med konventionen och andra folkrättsliga regler. I artikeln lämnas en uppräkningslista av handlingar inom territorialhavet som anses störa kuststatens fred, ordning eller säkerhet (punkt 2 a–l). Denna lista av hand-

¹ Med jurisdiktion avses den rättsliga befogenheten att utöva rättskipande och dömande verksamhet.

² United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS; se SÖ 2000:1, prop. 1995/96:140. FN:s havsrättskonvention av den 10 december 1982 trädde i kraft den 16 november 1994. För svensk del trädde konventionen i kraft den 25 juli 1996. Havskonventionens bestämmelser har införlivats i svensk rätt genom transformering, vilket innebär att konventionens bestämmelser har omvandlats till svensk lagstiftning i den del konventionens materiella bestämmelser inte överensstämmer med svensk rätt.

³ Konventionen av den 9 april 1992 om skydd för Östersjöområdets marina miljö (SÖ 1996:22).

lingar är uttömmande och ger kuststaten en möjlighet att bedöma om en genomfart är oskadlig eller inte. Handlingarna ska för att diskvalificera genomfarten som oskadlig ha begåtts inom territorialhavet. En av punkterna är åtgärder som syftar till att insamla information till skada för kuststatens försvar eller säkerhet (prop. 1995/96:140 s. 60 samt s. 19 bilaga 5). Det finns ytterligare begränsningar för utövande av straffrättslig jurisdiktion inom territorialhavet, som dock inte närmare berörs här.

Det finns därutöver möjlighet för kuststaten att i författningar *inskränka* rätten till oskadlig genomfart. Detta gäller dock enbart inom vissa specifika områden som pekas ut i konventionen (artikel 21). Exempel på sådana är sjösäkerhet och reglering av trafiken till sjöss, förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra förordningar på fiskets område, bevarande av kuststatens miljö samt förhindrande, begränsning och kontroll av förorening därav och förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård. Ett fartyg i oskadlig genomfart omfattas alltså av kuststatens lagstiftning enbart på områden som är särskilt uppräknade i artikeln. När genomfarten inte är oskadlig får kuststaten ingripa med de befogenheter som gäller enligt nationell lagstiftning (artikel 25). Rätten till oskadlig genomfart får dras in i särskilt utvalda områden om detta bedöms vara av väsentlig betydelse för statens säkerhet (artikel 25.3).

En annan viktig princip som begränsar möjligheten att ingripa mot utländska fartyg och som bör nämnas är utländska statsfartygs immunitet.

När det gäller kuststatens möjligheter att utföra rutinkontroller på utländska fartyg under oskadlig genomfart av kuststatens territorialhav har det i tidigare lagstiftningsärenden konstaterats att den är starkt begränsad när det inte finns någon som helst brottsmisstanke. Det är inte lämpligt att i svensk rätt införa en reglering som tillåter sådan kontroll (i strid med havsrättskonventionen). På inre vatten innebär havsrätten däremot inte något hinder för att utföra sådana kontroller (se prop. 1999/2000:64 s. 59). Rätten för utländska statsfartyg till oskadlig genomfart regleras särskilt i tillträdesförordningen (1992:118). Vid överträdelser av tillträdesförordningen ska åtgärder mot kränkningen av svenskt territorium vidtas med stöd av förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).

15.2.2 Utredningen om Kustbevakningens befogenheter

Av intresse för utredningens överväganden är Kustbevakningens uppdrag, som har varit föremål för utredning i och med att regeringen den 25 januari 2007 beslutade att en särskild utredare skulle tillkallas med uppdrag att göra en översyn över regleringen av Kustbevakningens befogenheter i den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten samt lämna förslag till en modernare och mer ändamålsenlig författningsreglering (dir. 2007:5). Senare samma år fick utredningen genom tilläggsdirektiv i uppdrag att även utreda möjligheten att ge Kustbevakningen förundersökningsrätt när det gäller vissa fiskebrott (dir. 2007:139). Utredningen – som antog namnet Utredningen om kustbevakningens rättsliga befogenheter – överlämnade betänkandet *Kustbevakningens rättsliga befogenheter* (SOU 2008:55). Betänkandet innehåller bl.a. förslag om en ny lag med en samlad och enhetlig reglering av Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter som omfattar de tre områdena brottsbekämpning, ordningshållande samt kontroll och tillsyn. Det föreslås en generell regel om kustbevakningstjänstemans rätt att preja, borda och i sista hand inbringa fartyg till hamn för att genomföra en kontroll i tillsynsarbetet. Vidare föreslås myndigheten få en ökad självständig rätt att inleda förundersökning rörande vissa brott, främst sjörelaterade brott med en uppenbar anknytning till vatten och trafik på eller i anslutning till vatten.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Beroende på vad som händer i det arbetet kan det finnas anledning att återigen se över bestämmelserna om övervakning som gäller sjömätning.

15.3 Överväganden

Utredningens förslag: Kustbevakningen ska ha i uppgift att hindra brott mot föreskrifter om sjömätning. Myndighetens rättsliga befogenheter för detta ska regleras i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Om någon ertappas på bar gärning när han eller hon begår brott mot 3 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information, får sådan egendom som enligt 13 § den lagen kan antas bli förverkad eller som kan antas ha betydelse för utredning om brottet tas i beslag av behörig tjänsteman vid Kustbevakningen.

15.3.1 Det ska införas en övervakningsfunktion för reglerna om tillstånd för sjömätning

Första frågan man måste ställa sig är om det finns ett behov av övervakning när det gäller efterlevnaden av reglerna om tillstånd för sjömätning. Som tidigare anförts finns det starka skäl att anta att effektiviteten av reglerna om tillstånd (som är straffsanktionerade) varit marginell i avseendet att förhindra illegal inhämtning av uppgifter om djup- och bottenförhållanden, i vart fall när det gäller sådan kartläggning som varit av ringa omfattning (i huvudsak av privatpersoner för privat bruk). En förutsättning för att tillse att reglerna om tillståndskrav för sjömätning efterlevs så att illegal systematisk insamling av sjögeografisk information förhindras är enligt utredningen att införa ett övervakningsförfarande. Utredningen föreslår i avsnitt 10.5.3 att sjömätning i ringa omfattning inte längre ska omfattas av krav på tillstånd. Det fortsatta resonemanget om övervakning får således praktisk betydelse när det gäller sjömätning av systematisk art.

15.3.2 Vilken myndighet ska utöva övervakningen?

Myndigheter med näraliggande uppgifter

De myndigheter som enligt utredningen skulle kunna komma i fråga att få ett övervakningsansvar är Kustbevakningen, Försvarmakten eller Sjöfartsverket.

Vad först gäller Kustbevakningen har den bl.a. till uppgift att bedriva sjöövervakning (1 § förordningen [2007:853] med instruktion för Kustbevakningen). I myndighetens instruktion finns närmare bestämmelser om sjöövervakning. I 2 § stadgas att det ingår i Kustbevakningens uppgift att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn enligt vad som närmare anges i 3–10 §§. Enligt 3 § ska myndighetens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet bestå i att genom övervakning förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och vidare i enlighet med särskilda föreskrifter förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott samt utreda och beivra brott eller bistå med utredningen av brott. Kustbevakningens övervakningsområde omfattar det svenska sjöterritoriet (med vissa begränsningar avseende sjöar, kanaler och vattendrag) och svensk ekonomisk zon samt enligt vissa författningar land i anslutning till dessa vatten. I vissa fall kan verksamhetsområdet även innefatta havsområden utanför Sveriges ekonomiska zon.

Kustbevakningens övervakning inom svenskt sjöterritorium och i Sveriges ekonomiska zon ligger i huvudsak på olika förebyggande insatser, varav sjötrafikövervakningen är en viktig del. Kustbevakningen arbetar brottsförebyggande genom att kontinuerligt patrullera med såväl fartyg som flygplan längs hela Sveriges kust samt genom annan övervakning till sjöss. Det gäller huvudsakligen utsläppsbrott, fiskebrott och brott mot sjötrafikregler.

Myndighetens uppgift att ingripa vid misstanke om brott och att utreda eller bistå med utredning preciseras indirekt genom de författningar som innehåller bestämmelser om Kustbevakningens uppgifter och en behörig kustbevakningstjänstemans befogenheter.

Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP) är central i detta sammanhang. Vid överträdelse inom något av de områden som anges närmare i LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa. LKP förutsätter att det föreligger misstanke om att ett brott har begåtts mot någon föreskrift inom något av de rättsområden som anges i lagen. Det finns dessutom andra författningar som hänvisar till befogenheterna i LKP. Med stöd av 2 § LKP har en tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenheter som en polisman att vidta vissa åtgärder.

Kustbevakningen ska vidare enligt 5 § myndighetsinstruktionen i den utsträckning som följer av föreskrifter, och i förekommande fall efter överenskommelse med annan myndighet, bedriva tillsyns-

och kontrollverksamhet i fråga om bl.a. sjötrafik, sjösäkerhet och transport av farligt gods, fartygs registrering och identifiering, personers inresa i, utresa från och vistelse i Sverige, in- och utförsel av varor, fiske och därtill anknuten verksamhet, jakt och annat ianspråktagande av naturresurser, skydd av miljö- och naturvårdsintressen och skyddsobjekt och tillträde för utländska statsfartyg. Det finns vissa likheter med den uppräkningslista som finns i 1 § LKP men rättsområdena är inte identiska.

Sjöfartsverket finns genom olika verksamheter representerade över hela landet. Sedan bildandet av Transportstyrelsen har Sjöfartsverket dock inget eget tillsynsansvar, utan lyder själv under Transportstyrelsens tillsyn. Försvarsmakten har ingen tillsyns- eller kontrolluppgift utöver den som utförs av generalläkaren eller som följer av säkerhetskyddslagstiftningen.

Överväganden

Utredningens bedömning är att den övervakning som kan aktualiseras är av brottsbekämpande karaktär för att hindra brott mot föreskrifter om sjömätning. Av detta skäl kan det inte bli aktuellt att tilldela vare sig Försvarsmakten eller Sjöfartsverket övervakningsuppgiften, eftersom ett sådant uppdrag inte överensstämmer med myndigheternas nuvarande roller. Kustbevakningen bör därför få ansvar för övervakningen. Ett sådant ansvar ligger väl i linje med myndighetens huvudsakliga och redan befintliga verksamhet då myndigheten redan har en etablerad och utvecklad organisation för polisiär övervakning.

15.3.3 Vilka befogenheter är nödvändiga för övervakningen?

Lagen (0000:00) om skydd för geografisk information innehåller straffbestämmelser. Kustbevakningens tudelade roll som innehåller både kontroll- och tillsynsfunktion och brottsbekämpande funktion innebär att frågan om Kustbevakningen även ska få polisiära befogenheter när det gäller sjömätning aktualiseras.

I de författningar som ger Kustbevakningen kontroll- och tillsynsuppgifter finns i olika omfattning regler som ger myndigheten särskilda befogenheter. Dessa befogenheter varierar från mindre ingripande åtgärder till för den enskilde mycket ingripande åtgärder. Det kan röra sig om befogenheter som att få tillträde till ett fartyg

eller ett visst område (se exempelvis 15 § lagen [1979:377] om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m. och 8 § lagen [1966:314] om kontinentalsockeln) eller mer ingripande åtgärder som rätt för en kustbevakningstjänsteman att undersöka handbagage (se exempelvis 13 § lagen [2004:487] om sjöfartsskydd).

Som utredningen ser det kan Kustbevakningens befogenhet antingen regleras i den nya lagen och då måste frågor som tillträdesrätt till fartyg för att göra nödvändiga undersökningar samt åtkomst till mätutrustning övervägas. Anser man att övervakningen är av brottsbekämpande karaktär är det fråga om befogenheter som regleras i LKP.

Som ovan nämnts är den övervakning som kan aktualiseras av brottsbekämpande karaktär och Kustbevakningens ingripande syftar snarare till att hindra brott mot bestämmelserna om sjömätning när misstanke föreligger än att utföra rutinkontroller. Antalet sjömätningsärenden är få till antalet och även om antalet ärenden stiger förefaller en rutinmässig tillsynsverksamhet för dessa inte lämpligt av resursmässiga skäl. Utredningen har även vägt in den begränsade möjlighet som föreligger med hänsyn till internationell rätt för Kustbevakningen att utföra inspektioner utan misstanke om brott på utländska fartyg.

Kustbevakningens befogenhet att bedriva övervakning av efterlevnaden av reglerna om tillstånd för sjömätning bör regleras i LKP. Utredningens bedömning är att det inte behövs någon ändring i Kustbevakningens myndighetsinstruktion eftersom ett sådant uppdrag ryms inom 3 § i myndighetsinstruktionen. Vidare föreslår utredningen att Sjöfartsverket som tillståndsgivande myndighet ska lämna de upplysningar som Kustbevakningen behöver för att fullgöra sin uppgift enligt LKP.

15.3.4 Frågan om beslag

Utredningen har slutligen övervägt om det kan finnas skäl att föreskriva om rätt att beslagta egendom. Enligt rättegångsbalkens allmänna bestämmelser om beslag har var och en som påträffar någon som är i färd med att begå brott, på vilket det kan följa fängelse, rätt att gripa brottslingen och får då också beslagta påträffade föremål. Frågan är om det finns skäl att gå längre i det avseendet på så sätt att en tjänsteman vid Kustbevakningen ska få en befogenhet att ta egendom i beslag i de fall där någon ertappas

på bar gärning när han eller hon begår brott mot lagen om skydd för geografisk information, dvs. att rätten att ta egendom i beslag inte är beroende av ett gripande.

Något om bestämmelserna i rättegångsbalken rörande beslag

Beslag, som regleras i 27 kap. rättegångsbalken, är sannolikt den mest använda straffprocessuella tvångsåtgärden.⁴ För att beslag ska få ske måste föremålet skäligen kunna antas ha betydelse för utredning om brott (bevisbeslag), vara någon avhänt genom brott (återställandebeslag) eller vara förverkat på grund av brott (förverkandebeslag), se 27 kap. 1 § rättegångsbalken. Beviskravet, som i lagtexten uttrycks som ”skäligen kan antas”, är lågt. Det måste finnas någon omständighet som gör det mer sannolikt att egendomen kan ha betydelse för utredningen eller har varit föremål för brott än att så inte är fallet.⁵ Beslag förutsätter vidare att egendomen är tillgänglig och kan inte användas som ett instrument för att söka efter föremål.⁶ För eftersökande används andra tvångsmedel, bl.a. husrannsakan. Beslag får användas oberoende av brottets beskaffenhet och kan beslutas även om föremålet ägs eller innehas av någon annan än den misstänkte. Beslag förutsätter över huvud taget inte att det finns någon misstänkt person. Utrymmet för att beslagta skriftliga handlingar begränsas genom reglerna i 27 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken.⁷ Av stor betydelse för Kustbevakningens del är att den som med laga rätt griper en misstänkt eller verkställer ett beslut om husrannsakan, kroppsbesiktning eller kroppsvisitation får ta sådana föremål i beslag som personen påträffar. I andra fall får föremål inte tas i beslag utan föregående beslut av undersökningsledaren eller åklagaren.

Är det fara i dröjsmål får dock åtgärden vidtas av en polisman även utan sådant beslut, om det inte är fråga om vissa skriftliga försändelser. När ett beslag har verkställts utan föregående beslut av undersökningsledaren eller åklagaren, ska det skyndsamt anmälas till någon av dessa, som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå

⁴ Nordh, Robert, Praktisk process IV, Tvångsmedel s. 92.

⁵ Nordh s. 92.

⁶ NJA II 1943 s. 359.

⁷ Bestämmelserna i 2 § reglerar beslag på sådan skriftlig handling vars innehåll kan antas vara av sådant att befattningshavare eller annan som avses i 36 kap. 5 § rättegångsbalken inte får höras som vittne om. 3 § gäller beslag av brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag.

(27 kap. 4 § rättegångsbalken). Även rätten får förordna om beslag av föremål som antingen uppvisas vid rätten eller annars är tillgängligt för beslag (27 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken). Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande, kan den som har drabbats av beslaget begära rättens prövning av beslutet (27 kap. 6 § rättegångsbalken). Beslagtagna föremål ska tas i förvar av den som verkställt beslaget (27 kap. 10 § rättegångsbalken). Vidare ska det föras protokoll över beslag (27 kap. 13 § rättegångsbalken). När det inte längre finns skäl för åtgärden ska beslaget omedelbart hävas av åklagaren eller annan förundersökningsledare (27 kap. 8 § rättegångsbalken). Av rättegångsbalken framgår inte vad som ska ske med beslagtagen egendom när beslaget hävs. Utgångspunkten är dock att ett beslag endast utgör en form av tillfällig besittningsrubbning i avvaktan på ett slutligt beslut angående egendomen. När beslaget hävs ska därför egendomen som huvudregel återlämnas till den från vilken den togs, utan någon prövning av annans eventuella rätt till den.

Avvikande regler finns i bl.a. 47 § fiskelagen (1993:787) och 47 § jaktlagen (1987:259).

Överväganden

Mot bakgrund av att det föreligger ett starkt skyddsintresse i fråga om de uppgifter som kan tas fram genom sjömätning anser utredningen det vara befogat att Kustbevakningen får rätt att ta i beslag oberoende av ett gripande eftersom det möjliggör att ta i beslag utrustning eller annat som innehåller sådana uppgifter. Har egendom tagits i beslag, ska anmälan om detta göra skyndsamt till polis- eller åklagarmyndigheten. Den som har tagit emot anmälan bör handla som om han eller hon själv gjort beslaget. Utredningens bedömning är att de situationer som anges i 27 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken inte är aktuella i nu förevarande fall.

16 Förslagets effekter för grundläggande fri- och rättigheter

Utredningens bedömning: Förslagen som rör krav på sjömätningstillstånd, tillstånd för fotografering eller liknande registrering från luftfartyg och tillstånd för spridning av viss geografisk information påverkar inte de grundlagsfästa fri- och rättigheterna i negativ riktning samt är förenliga med Europakonventionen. Förslagen innebär att lagens tillämpningsområde rörande sjömätningstillstånd och spridningstillstånd inskränks, vilket medför ett mindre ingripande för den enskilde i vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna (yttrande- och informationsfriheten) i förhållande till vad som gäller med nuvarande ordning. Den inskränkning som tillståndsförfarandet innebär vägs väl upp av det behov av skydd som föreligger med hänsyn till rikets säkerhet.

Flera grundläggande fri- och rättigheter är lagfästa i regeringsformen (RF). De rättsligt bindande rättigheterna har samlats i 2 kap. RF. I 2 kap. 1 § RF anges att informationsfrihet är att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. Yttrandefrihet definieras i bestämmelsen som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Nämnda friheter får med stöd av 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag. En sådan begränsning får enligt 2 kap. 21 § RF göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så

långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller får begränsningen göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I 2 kap. 23 § RF anges att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Det ovan anförda innebär att grundläggande fri- och rättigheter kan inskränkas om det finns tungt vägande skäl för det. Bland annat har Integritetsskyddskommittén understrukit att en proportionalitetsbedömning alltid görs när ett lagförslag som kan ha integritetskränkande inslag övervägs samt att det sker en tydlig redovisning av analysen i förarbetena (SOU 2007:22 Del I s. 449).

Bestämmelsen om tillståndskrav för sjömätning och för fotografering eller liknande registrering från luftfartyg innebär inte någon inskränkning i den enskildes rörelsefrihet enligt 2 kap. 8 § RF eller i den i 2 kap. 15 § fjärde stycket RF gjorda hänvisningen till allmansrätten eftersom tillståndskravet endast tar sikte på insamling av geografisk information och inte rätten att röra sig fritt inom riket. Däremot innebär tillståndskravet en inskränkning i den s.k. informationsfriheten som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § första stycket 2 RF. Det kan nämnas att när den numera upphävda luftfartslagen (1957:297) skulle ändras (år 1985) ansågs ett förbud mot fotografering från luftfartyg innebära en begränsning av informationsfriheten (prop. 1984/85:212 s. 185 och s. 192).

Enligt utredningen kan det inte råda någon tvekan om att ändamålet med sjömätningsförbudet, nämligen att skydda vårt land mot militärt angrepp, är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Inte heller i övrigt kan utredningen finna att sjömätningsförbudet är oförenligt med grundlagsbudet. Det bör erinras om att utredningens förslag innebär att sjömätning i större utsträckning än i dag får utföras utan tillstånd och förslagen i denna del påverkar således inte den grundlagsfästa informationsfriheten i negativ riktning.

Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna (Europa-konventionen) och de grundläggande friheterna. I artikel 10 i Europa-konventionen behandlas rätten till yttrandefrihet. En sådan rättighet är rätten att motta och sprida information. Det innebär att myndigheter inte ska hindra att meddelanden överförs mellan enskilda personer. Frågan om tillgång till allmänna handlingar är inte

reglerad i artikel 10.¹ Enligt samma artikel (10:2) får yttrandefriheten underkastas sådana inskränkningar genom lag som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten. Inskränkningar av yttrandefriheten måste hållas inom snäva gränser för att accepteras som konventionsenliga och vara grundade på övertygande skäl. I den mån artikeln kan anses omfatta insamling av information genom sjömätning anser utredningen – av samma skäl som anförts ovan när det gäller sjömätningsförbudets förenlighet med RF – att förbudet också är förenligt med Europakonventionen.

När det gäller utredningens förslag i fråga om tillstånd för fotografering eller liknande registrering från luftfartyg innebär de ingen förändring i förhållande till den nuvarande ordningen.

På samma sätt som när det gäller sjömätning och fotografering eller liknande registrering väger de intressen som skyddas med ett spridningstillstånd tungt. Den inskränkning som tillståndsförfarandet innebär för den enskildes allmänna fri- och rättigheter vägs således mer än väl upp av det behov av skydd som föreligger med hänsyn till rikets säkerhet. Det bör i detta sammanhang erinras om att utredningens förslag i denna del innebär att spridning kan ske i större utsträckning än i dag utan tillstånd och att förslagen därför inte påverkar den grundlagsfästa informations- och yttrandefriheten i negativ riktning. Av samma skäl som anförts när det gäller förslagens förenlighet med RF anser utredningen att kravet på spridningstillstånd också är förenligt med Europakonventionen.

Utredningens förslag innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan lätta på kravet på tillstånd genom att möjlighet ges att meddela föreskrifter med en sådan innebörd. Enligt 2 kap. 20 § RF krävs det lag för att begränsa bl.a. informationsfriheten. Lagkravet enligt samma bestämmelse gäller dock inte begränsningar av redan i lag gjorda begränsningar. I sådana fall kan riksdagen med stöd av 8 kap. 3 § RF bemyndiga regeringen att minska eller avskaffa de begränsningar som framgår av lag. Mot denna bakgrund anser utredningen att ovannämnda förslag inte står i strid med bestämmelserna om normgivningsmakten i 8 kap. RF.

¹ Se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, tredje upplagen 2007 s. 368 f).

17 Överklagandefrågor

Utredningens förslag: Gällande bestämmelse om överklagande ska i sak överföras till den nya lagen med tillägg att prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Förvaltnings-rätten ska bytas ut mot allmän förvaltningsdomstol.

17.1 Gällande rätt

I 13 § lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation (LiL) finns en bestämmelse om överklagande. Den lyder enligt följande:

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

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att regeringen av rätts-säkerhetsskäl ansåg det vara angeläget att möjliggöra en överpröv-ning vid domstol av de beslut som fattas med stöd av LiL, särskilt då bestämmelserna innebär inskränkningar i enskildas grundlags-skyddade rätt till informationsfrihet. När det gäller myndigheters ansökningar ansåg regeringen att det var mest lämpligt att rege-ringen prövar sådana överklaganden. Däremot ansågs det inte behöva införas en regel om att staten ska ha rätt att överklaga beviljade tillstånd.

Generella bestämmelser om överklagande av förvaltningsbeslut finns i förvaltningslagen. Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Enligt 22 a § förvaltnings-lagen överklagas beslut normalt hos allmän förvaltningsdomstol. Om överklagande har skett med stöd av första stycket krävs pröv-ningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

17.2 Överväganden

Utredningen anser inte att det föreligger skäl att föreslå ändringar i sak när det gäller frågan om överprövning. I enlighet med vad regeringen tidigare har anfört är det av särskild vikt att en överprövning i domstol kan ges då tillståndsförfarandet innebär en begränsning i en grundlagsskyddad rättighet.

I artikel 13 i Europakonventionen nämns kravet på tillgång till ett effektivt rättsmedel, som också kan ha viss betydelse för frågan om möjligheten att överklaga beslut enligt den nya lagen (0000:00) om skydd för geografisk information. Enligt artikeln ska envar, vars fri- och rättigheter enligt konventionen har kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Den konventionsskyddade rättighet som aktualiseras i detta sammanhang är yttrandefriheten. Av praxis följer att det för tillämpning av denna artikel inte förutsätts att man först måste konstatera att ett konventionsbrott faktiskt föreligger. Det räcker för klaganden att visa *rimliga grunder* för sitt påstående att kränkning av hans eller hennes rättigheter har skett. Om det saknas tillgång till ett effektivt rättsmedel enligt den nationella rätten föreligger ett konventionsbrott gentemot artikel 13 (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagan 2007 s. 427 f.).

Utredningen anser att ett beslut om tillstånd eller ett avslag på en ansökan om tillstånd kan innebära att en enskilds civila rättigheter berörs i Europakonventionens mening. Också av det skälet bör således en rätt till en överprövning föreligga.

I bestämmelsen bör anges hos vilken instans ett beslut får överklagas, dvs. hos allmän förvaltningsdomstol, samt att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten i likhet med vad som följer av 22 a § förvaltningslagen.

När de gäller den särskilda regleringen rörande myndigheters saklegitimation kan det konstateras att det finns en motsvarande bestämmelse i 6 kap. 7 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), i vilken det anges att en myndighet får överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå den förstnämnda myndighetens begäran att få del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, om inte annat anges i lag eller förordning. Enligt 6 kap. 8 § fjärde stycket samma lag ska sådana

beslut som meddelats av en statlig myndighet som lyder under regeringen överklagas av en annan sådan myndighet till regeringen.¹

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det är lämpligt att behålla nuvarande ordning i fråga om bestämmelser om överklagande med ett tillägg om att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten och att förvaltningsrätten byts ut mot allmän förvaltningsdomstol.

¹ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar [Zeteo, maj 2013], kommentaren till 6 kap. 8 § OSL.

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Den nya lagstiftningen om skydd för geografisk information och de författningsändringar som utredningen i övrigt har föreslagit i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation, offentlighets och sekretessförordningen (2009:641) och skyddsförordningen (2010:523) ska träda i kraft den 1 juli 2015 då lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation ska upphöra att gälla.

Den nya lagen och förordningen som utredningen har föreslagit samt ändringarna i andra författningar bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen torde inte kräva så omfattande förberedelseåtgärder hos Sjöfartsverket och Lantmäteriet eftersom båda myndigheterna redan i dag har en pågående verksamhet rörande tillståndshantering enligt lagen och förordningen om skydd för landskapsinformation. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling är det tidigaste datum som ändringarna kan tänkas träda i kraft den 1 juli 2015.

18.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Tillstånd som meddelats enligt den äldre lagen gäller fortfarande i den utsträckning tillstånd krävs enligt den nya lagen. Beslut om undantag som meddelats med stöd av 6 § tredje stycket lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation gäller till och med sex månader efter ikraftträdandet av den nya lagen. Föreskrifter som har meddelats med stöd av den bestämmelsen upphör att gälla när den nya lagen träder i kraft. Ärenden som har inkommit till tillståndsgivande myndighet eller tillståndsbeslut som har överklagats före ikraftträdandet men som ännu inte har avgjorts, ska prövas enligt den nya lagstiftningen. För dessa ärenden krävs det inte prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Det finns behov av övergångsbestämmelser. Utredningens förslag medför att kravet på tillstånd inskränks i vissa delar. Tillstånd som meddelats enligt den äldre lagen gäller fortfarande i den utsträckning tillstånd krävs enligt den nya lagen. Det innebär att tillstånd som avser förhållanden som inte längre är tillståndspliktiga efter ikraftträdandet inte längre har en rättslig status efter ikraftträdandet. Beslut om undantag som meddelats med stöd av 6 § tredje stycket lagen om skydd för landskapsinformation (LiL) bör gälla till och med sex månader efter ikraftträdandet av den nya lagen. Föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 § LiL jämfört med 11 § LiF bör upphöra att gälla när den nya lagen träder i kraft. Ärenden som har inkommit till myndigheten men ännu inte har prövats eller beslut rörande tillstånd som har överklagats före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts bör prövas enligt den nya lagstiftningen. En sådan ordning medför ingen nackdel för den enskilde eftersom den nya regleringens tillämpningsområde har inskränkts. Att tillämpa den äldre lagstiftningen skulle dessutom kunna leda till oönskade effekter bl.a. genom att möjligheten att meddela undantag tas bort. För dessa ärenden bör det inte krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Lantmäteriet bör ta emot alla ärenden rörande spridning av flygbilder och liknande registreringar som kommit in till Försvarsmakten före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts av Försvarsmakten. På samma sätt bör Sjöfartsverket överta de ärenden som rör sjömätningstillstånd och som inkommit till Försvarsmakten

före ikraftträdandet. För detta tillvägagångssätt behöver inte föreskrivas särskilt (se Ds 1998:66 s. 88 f.). Ärenden som avser ansökan om tillstånd att inrätta databas med geografisk information över svenskt territorium föranleder ingen prövning i sak efter ikraftträdandet.

Enligt allmänna principer får ny lag inte retroaktiv verkan. Beträffande strafflagstiftning är detta lagfäst i 2 kap. 10 § regeringsformen och artikel 7 i Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag. Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får således straff eller annan brottspåföljd inte utdömas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den förövades. Inte heller får strängare straff dömas ut än vad som var föreskrivet för gärningen när den begicks. Detta gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

En bestämmelse om en strafflags tillämplighet i tiden finns i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. I bestämmelsen stadgas att gärningar som begåtts före ikraftträdandet ska bedömas enligt äldre bestämmelser. Endast om de nya bestämmelserna skulle leda till en mildare bedömning eller påföljd gäller dessa för gärningar som begicks före ikraftträdandet. Detsamma gäller om den nya lagen leder till frihet från straff. Bestämmelsen är tillämplig även inom specialstraffrätten.

Enligt utredningen behövs det inga övergångsbestämmelser i denna del.

Del IV

Konsekvenser

19 Konsekvenser

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vissa konsekvenser av ett utredningsförslag redovisas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Innebär förslagen andra samhällsekonomiska konsekvenser ska de också anges. Resulterar förslagen i kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska dessutom ett förslag till finansiering läggas fram.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna av det anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen i offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehåll som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av de ovan angivna konsekvenserna är det de ekonomiska konsekvenserna av förslagen samt konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet som föranleder en närmare redovisning. Utredningen redovisar även i vilken mån förslagen kan ha betydelse för sysselsättningen i offentlig service i olika delar av landet samt små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Utredningen kan inte förutse att förslagen kan ha någon påverkan på de övriga intressen som anges i kommittéförordningen.

I utredningens direktiv (dir. 2012:69) anges att utredningen ska analysera huruvida ett genomförande av förslagen skulle innebära

en förändring av det offentliga åtagandet och om förslagen skulle riskera att leda till att kraven på statliga insatser ökar samt i övrigt redogöra för eventuella förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner, landsting samt företag och andra enskilda. Utredaren ska också analysera om förslagen kan innebära förändrade förutsättningar för möjligheterna att finansiera förvaltning och tillhandahållande av geografisk information.

19.1 De berörda myndigheternas uppskattning av förslagens ekonomiska konsekvenser

Utredningen har berett tillfälle för Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Försvarmakten och Kustbevakningen att lämna uppgifter om vilka ekonomiska effekter som utredningens förslag innebär för respektive myndighets verksamhet. I avsnitt 19.1.1–19.1.4 redovisas i huvudsak de uppgifter som utredningen har fått del av.

19.1.1 Lantmäteriet

Lantmäteriets beräknade kostnader för ändrat ansvar enligt utredningens förslag framgår av bilaga 2.

19.1.2 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket har gjort följande uppskattningar. I dag tar handläggning av ärenden rörande spridningstillstånd cirka 50 procent av en heltidstjänst exklusive det arbete som belastar registraturen. År 2011 handlade Sjöfartsverket 43 ärenden gällande spridningstillstånd, för 2012 är motsvarande siffra 78 och under 2013 fram till april har cirka 20 ärenden handlagts. Enligt Sjöfartsverket kommer antalet sjömättningsärenden att öka men det finns dock möjligheter till rationalisering om både sjömättningsärenden och spridningsärenden handläggs inom samma myndighet.

Under den initiala tiden (cirka sex månader) uppskattas arbetsbelastningen för sjömätningstillstånd och spridningstillstånd öka med cirka 40 procent av en heltidstjänst. Sjömätningstillstånd har en dubbel procedur och tar längre tid att handlägga än spridningstillstånden. Kostnaden beräknas till cirka 310 000 kr, exklusive

kostnad för registratur. Därefter uppskattas handläggningen av sjömättnings- och spridningstillstånd uppta tillsammans cirka 75 procent av en heltidstjänst (räknat på 2012 års ärendemängd). Sjöfartsverket uppskattar att inom två år kommer de båda ärendetyperna att uppta en heltidstjänst men att det därefter är svårt att ha någon uppfattning om ärendetillströmningen. Uppskattningen bygger på ärendestatistik och på den synliga ökningen av beställningar gällande djupinformation med cirka 100 procent mellan åren 2011–2012.

Sjöfartsverket föreslår att verkets ökade kostnader som beror på utredningens förslag ska avgiftsfinansieras. I dag finansieras tillståndsverksamheten av farleds- och lotsavgifter.

19.1.3 Försvarsmakten

Försvarsmakten har till utredningen uppgett följande. I genomförd översyn av lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation föreslås förändringar gällande myndigheters ansvar. För Försvarsmaktens del innebär detta att myndighetens nuvarande uppgift när det gäller tillståndsprövning för spridning av flygfotografier och liknande registreringar från luftfartyg övertas av Lantmäteriet. Försvarsmakten behåller dock ansvaret för tillståndshanteringen för fotografering eller liknande registrering från luftfartyg. Vidare föreslås att Sjöfartsverket blir sammanhållande för tillståndsprocessen för sjömätning. Detta innebär för Försvarsmaktens del att myndigheten inte längre beslutar om tillstånd för sjömätning. Underlag till Sjöfartsverket ska lämnas i ärenden om sjömätning och om spridning av geografisk information.

Tillstånd för spridning av flygfotografier hanteras i dag regionvis och prövas av de fyra militärregionerna, MR N, MR M, MR S och MR V. Verksamheten är nära förknippad med hantering av skyddsobjekt, och det är därför normalt samma handläggare för de båda verksamheterna. Mängden ärenden ökar år från år och 2012 hanterade Försvarsmakten cirka 150 ärenden. Bedömd resursåtgång för dessa ärenden är en halv till en årsarbetskraft.

Ärenden om sjömätning samt underlag till Sjöfartsverket inför spridning av geografisk information hanteras av Insatsstaben, Högkvarteret. Bedömd resursåtgång för dessa ärenden är en halv årsarbetskraft. Kostnaden för en årsarbetskraft uppgår till cirka 700 000–750 000 kr.

Försvarsmakten föreslås behålla ansvaret för tillstånd för foto-grafering eller registrering från luftfartyg under höjd beredskap. Detta innebär att viss kompetens måste vidmakthållas vid militär-regionerna över tiden. När det gäller åtaganden inom tillstånds-processen för sjömätning kvarstår myndighetens ansvar att lämna underlag till Sjöfartsverket gällande tillstånd för sjömätning samt spridningstillstånd för djupinformation.

Försvarsmaktens kvarstående uppgifter i fråga om skydd för geografisk information tillsammans med att hanteringen av dessa ärenden är spridd på flera delar och handläggare inom myndigheten gör att det på kort sikt är svårt att genomföra några besparingar inom detta område. Försvarsmakten gör bedömningen att en personal-reducering motsvarande en årsarbetskraft är möjlig på längre sikt. Inga reduceringar avseende fasta kostnader bedöms vara möjliga.

19.1.4 Kustbevakningen

Kustbevakningen har till utredningen uppgett att det inte finns något enkelt och entydigt sätt att beräkna kostnaden för vad det skulle innebära för Kustbevakningen att ta på sig ett uppdrag att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna rörande sjömätning. Det beror i huvudsak på att myndigheten utför annan verksamhet parallellt och som innebär att kostnader för bl.a. övervakning måste beräknas utifrån schablonfördelning mellan de olika verksamheterna. Däremot går det enligt Kustbevakningen att, för att ha en någorlunda jämförbar uppgift när det gäller innebörd av uppdraget, relatera till några av de aktiviteter som Kustbevakningen genomför, exempelvis forminnesövervakningen.

Utgångspunkten för följande resonemang är att Kustbevakningens spaning efter fartyg som bedriver okontrollerad, icke tillståndsgiven geografisk kartering rent arbetsmässigt skulle kunna liknas vid spaning efter fartyg varifrån det bedrivs illegal dykning på fasta fornlämningar (vrak). Dessa två verksamheter kan dessutom beröra samma fartyg beroende på de instrument som finns ombord.¹

Övervakningen sker som en del av myndighetens brottsbekämpande verksamhet med stöd av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och är inte något som har

¹ Kustbevakningen bedriver i dag övervakning från luften av vissa positioner för vrak som utgör fasta fornlämningar och som är belagda med dykförbud. De handlar alltså inte i första hand om att aktivt leta efter dykbåtar, även om sådan spaning är en naturlig del av flygspaningen.

tilldelats några specifika mål, utan snarare har mån av tid och annan verksamhets styrning av flygrutterna varit utslagsgivande. På samma sätt skulle det enligt Kustbevakningen vara möjligt att bereda plats för att bevaka bestämmelserna i lagen om skydd för geografisk information som gäller sjömätning.

Spaning efter fartyg som bedriver geografisk kartering eller sjömätning i ett eller annat syfte, är i viss mån annorlunda eftersom mätningen inte är knuten till kända fasta positioner och i princip kan förekomma var som helst. Genom det sätt på vilket sjömätning definieras i dag är lagring av till exempel botteninformation i många fall att betrakta som tillståndspliktig sjömätning och dykbåtar har som regel relativt avancerad utrustning ombord som per definition används för just sådan verksamhet, till exempel i anslutning till sökning efter vrak. Det handlar nog enligt Kustbevakningen i första hand om att bygga upp kunskap om vilka fartyg (underrättelsebaserat) som kan tänkas vara aktuella i sammanhanget. När det gäller dykbåtar finns redan en del sådan kunskap hos myndigheten. Utan sådan kunskap blir arbetet svårt, eftersom det generellt sett är svårt eller omöjligt att från luften se huruvida ett fartyg bedriver sjömätning eller inte. Upptäckt av ett misstänkt rörelsemönster skulle kräva spaning på det aktuella fartyget under en längre tid, åtminstone betydligt längre tid än vad det tar att göra en överflygning och något slags urval när det gäller vilka fartyg som ska kontrolleras extra noga måste till.

När det gäller kostnaden för den här typen av verksamhet så är en stor andel av övervakningen/tillsynen baserad på användning av kustbevakningsflyget. Svårigheten att uppskatta kostnader kring detta beror på att övervakningen sker parallellt med andra övervakningsuppgifter där flera typer av övervakningsområden/-objekt under samma patrull genomförs och som även innefattar beredskap för allt relevant som dyker upp. Om uppgiften ska genomföras av Kustbevakningen beror kostnadsuppskattningen på om den ska ske som uppdragsverksamhet, då en särskild taxa tillämpas enligt beslut i KBV FAR 2007:4, Dnr 00-1104/07:6.

En flygtimme uppgår då till 30 900 kr/timme, exkl. besättning och med besättning (ordinarie arbetstid) ytterligare 1 010 kr/timme.

När det gäller fartygstimmar så uppgår kostnaden till 1 700 kr/timme för insatsen av en genomsnittlig timme baserat på användningen av ett övervakningsfartyg. Skulle uppgiften däremot integreras in i myndighetens övriga verksamhetsområden kommer kostnaden enligt Kustbevakningen naturligtvis bli något lägre, men kommer att

innefatta kostnader som täcker drift, avskrivningskostnader och personalkostnader för de funktioner som kommer att användas i den verksamheten. Den kostnaden är inte möjlig att i nuläget beräkna utan en närmare specificerad tidsuppskattning av uppdragets omfång.

Om verksamheten ska bedrivas på liknande premisser som inom fornninnestillsynen så kommer, enligt Kustbevakningen, verksamheten erfarenhetsmässigt visa sig, i takt med ökad kunskap om området, att ta mer resurser i anspråk, och därmed ökad flygtid, eftersom mer kunskap genererar fler tillfällen att upptäcka oegentligheter.

Utöver löne-, drifts-, och avskrivningskostnader för själva tillsynsuppgiften kommer det inledningsvis krävas att myndigheten avsätter tid till kartläggning av fartyg. En grov uppskattning är att cirka 120 timmar behövs för uppstartsdel. Efter det bedöms tidsåtgången vara cirka 80 timmar per år, löpande för kartläggningsarbetet.

Utöver den sedvanliga övervakningstiden som fördelas mellan olika verksamhetsområden, både under en flyg- och fartygspatrull, är det framförallt i samband med att något upptäckts som extra tid och därmed kostnad för myndigheten uppkommer. När ett fartyg som misstänks bedriva sjömätning upptäcks av flyget och inget sjömätningstillstånd kan konstateras vid kontakt med ledningscentral, krävs att en sjögående enhet snabbt kan vara på plats för en kontroll ombord. Då går övervakningen över till den del som handlar om säkring av eventuella bevis i form av information lagrad i tekniska system ombord. Specialkunskap hos de inblandade tjänstemännen krävs för detta och även här kommer samverkan med andra berörda myndigheter in.

När det gäller uppbyggnaden av en underrättelsebaserad kunskap om vilka fartyg som kan tänkas vara aktuella i sammanhanget krävs samverkan med myndigheter såsom Försvarmakten, Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning. En samverkan med ovannämnda myndigheter ger enligt Kustbevakningen en nödvändig bredd och en större möjlighet att kunna utföra arbetet på ett meningsfullt sätt.

19.2 Utredningens uppskattning av förslagets ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Utredningens bedömning är att förslaget innebär ökade kostnader för Sjöfartsverket och Lantmäteriet eftersom dessa båda myndigheter övertar Försvarsmaktens ansvar för tillståndshanteringen som avser sjömätningstillstånd och spridningstillstånd. Lantmäteriet får även ökade kostnader för retuscheringsåtgärder. Hur stor kostnadsökningen blir är beroende av ärendetillströmningen hos myndigheterna. Lantmäteriets ökade kostnader beräknas uppgå till cirka 1 270 000 kr i det initiala skedet och därutöver cirka 2 030 000 kr per år. Med utgångspunkt i nuvarande antal ärenden kan Sjöfartsverkets kostnader beräknas öka initialt med cirka 310 000 kr per år och därefter med cirka 400 000 kr per år. För Försvarsmaktens del kommer kostnaderna att minska med cirka 600 000 kr årligen. Förslagen kommer dessutom att leda till ökade kostnader för Kustbevakningen med uppskattningsvis cirka 1 000 000 kr. Förslagen som rör länsstyrelsernas verksamhet innebär inga kostnadsökningar.

19.2.1 Lantmäteriet

Utredningen utgår från de uppgifter som Lantmäteriet har lämnat som framgår av *bilaga 2*. Förslagen medför ökade kostnader om totalt mellan cirka 1 200 000–1 400 000 kr i det initiala skedet och därefter (år 1–3) ökade kostnader om totalt 1 750 000–2 600 000 kr årligen beroende på den framtida ärendemängden. Kostnaderna är även beroende av flera andra faktorer, se *bilaga 2*. Utredningen anser mot denna bakgrund att det i nuläget är svårt att uppskatta antalet ärenden de kommande åren. Förslaget om att i föreskrift meddela undantag från kravet på spridningstillstånd bör dock på sikt få genomslag på antalet ärenden. I det följande utgår utredningen därför från en kostnad i det initiala skedet om cirka 1 270 000 kr och därutöver en kostnad om cirka 2 030 000 kr per år.

Kostnaderna är till största delen föranledda av utredningens förslag att Lantmäteriet ska ha möjlighet att vidta retuscheringsåtgärder (se under avsnitt 2 i *bilaga 2*).

19.2.2 Sjöfartsverket

Utredningen utgår från de uppgifter som Sjöfartsverket har lämnat till utredningen, se 19.1.2 ovan. En osäkerhetsfaktor är om antalet ärenden om sjömätningstillstånd och spridningstillstånd kommer att öka i framtiden.

I dag upptar hanteringen av sjömätningstillstånd cirka en halv arbetskraft hos Försvarsmakten (kostnaden för en heltidstjänst ligger på cirka 750 000 kr).

Sjöfartsverket har bedömt att ärenden om sjömätningstillstånd och spridningstillstånd tillsammans initialt innebär en ökad arbetsbelastning med 40 procent av en heltidstjänst, exklusive registraturen, vilket motsvarar cirka 310 000 kr, och att arbetsbelastningen för både sjömätnings- och spridningstillståndsärenden därefter kommer att kräva 75 procent av en heltidstjänst (motsvarande cirka 580 000 kr). Inom två år kommer ärendehanteringen totalt sett kräva en heltidstjänst (motsvarande cirka 775 000 kr).

Om det antas att sjömätningsärendena belastar myndigheten kostnadsmässigt något mer än spridningsärendena innebär förslaget att Sjöfartsverket, enligt utredningen, på sikt kommer att belastas med ökade kostnader för lite mer än en halvtidstjänst (motsvarande cirka 400 000 kr).

19.2.3 Försvarsmakten

Utredningens bedömning är att förslagen innebär minskade kostnader om cirka 250 000 kr årligen i fråga om hantering av sjömätningsärenden. Utredningen har då beaktat att viss verksamhet ska finnas kvar hos myndigheten (upplysningsskyldighet till Sjöfartsverket i fråga om sjömätningsärenden). Därutöver uppskattar utredningen att Försvarsmakten kommer att få minskade kostnader om cirka 350 000 kr årligen (motsvarande en halv årsarbetskraft) i fråga om hanteringen av spridningstillstånden. Utredningen har då tagit hänsyn till att Försvarsmakten alltjämt kommer att behöva resurser för att hantera det underlag som Lantmäteriet behöver i sin granskning. Försvarsmakten behåller härigenom även sin kompetens som behövs vid prövning av tillståndsärenden under höjd beredskap.

19.2.4 Kustbevakningen

Utredningens bedömning är att myndigheten måste få ett anslags-tillskott för att täcka ökade kostnader men att det mot bakgrund av de uppgifter som utredningen fått av Kustbevakningen har visat sig vara svårt att göra några mer exakta beräkningar av de ökade kostnaderna. Utredningen gör ändå bedömningen att kostnaderna bör uppgå till cirka 1 000 000 kr årligen, utifrån Kustbevakningens uppgifter om kostnaden för fartygstimmar och beräknad tidsåtgång.

19.2.5 Länsstyrelserna

Utredningen föreslår att det införs ett ansvar för länsstyrelserna att underrätta Försvarmakten om fattade beslut enligt 7 § andra eller tredje stycket skyddslagen (2010:305) samt lämna upplysningar om vilka uppgifter om skyddsobjektet som har legat till grund för beslutet. Förslaget ligger inom länsstyrelsernas verksamhetsområde och innebär inga kostnadsökningar.

19.3 Finansieringsförslag

Utredningens bedömning och förslag: Det föreligger inte skäl för en avgiftsbeläggning för att finansiera tillståndsansvariga myndigheters kostnader för hanteringen av tillståndsärenden. Sjöfartsverkets kostnader för hantering av spridningsärenden och sjömättningsärenden om cirka 775 000 kr per år (varav cirka 400 000 kr avser sjömättningsärenden) ska finansieras genom en anslagsöverföring från Försvarmakten. Detsamma ska gälla Lantmäteriets ökade kostnader om cirka 1 270 000 kr i det initiala skedet och därutöver cirka 2 030 000 kr per år. Även de ökade kostnaderna om cirka 1 000 000 kr årligen som uppstår hos Kustbevakningen ska finansieras på detta sätt. Förslaget som rör länsstyrelsernas verksamhet innebär inga kostnadsökningar och bör kunna finansieras inom redan befintliga ramar.

19.3.1 Avgiftsfinansiering eller skattefinansiering?

Av direktiven framgår att utredaren ska analysera om förslagen kan innebära förändrade förutsättningar för möjligheterna att finansiera förvaltning och tillhandahållande av geografisk information. En fråga som utredningen då har att ta ställning till är om prövningen i tillståndsärendena ska avgiftsbeläggas eller vara avgiftsfri.

Sjöfartsverket och Lantmäteriet har föreslagit att tillståndsverksamheten ska avgiftsfinansieras.

Ansökningsavgift kan tas upp för prövning av bl.a. ärenden om tillstånd. Avgiftsbeläggning i statlig verksamhet har två huvudsyften. Det ena är att ersätta annan finansieringskälla och det andra är att påverka efterfrågan. De vanligaste argumenten för att införa en ansökningsavgift kan sammanfattas till tre punkter. Den första är att det är rimligt att den som ansöker om tillstånd också får betala för det. Det kan uppfattas som orättvist att en verksamhet som utnyttjas av en viss grupp ska bekostas av allmänna medel. Den andra punkten är att en avgift kan ge en statsfinansiell effekt genom att ersätta skattefinansiering. Den sista punkten är att det är önskvärt att en ansökan om tillstånd eller motsvarande inte görs i onödan.

Vid bedömningen om avgiftsbeläggning ska införas eller inte bör även beaktas de negativa effekter som kan uppstå. En sådan effekt är att det finns risk för att antalet ansökningar minskar mer än vad som är önskvärt. Om verksamhet bedrivs utan tillstånd kan det leda till att verksamheten varken blir föremål för prövning eller eventuell tillsyn. Ur en samhällssynpunkt kan det vara allvarligt. En annan negativ effekt att beakta är att de administrativa kostnaderna för att ta ut avgiften kan bli så höga att det inte lönar sig att ta ut någon avgift (*Avgifter för prövning av ärenden, En handledning för Regeringskansliet, kommittéer och särskilda utredare*, ESV 2003:29).

I betänkandet *Sekretess för landskapsinformation* (SOU 1990:71 s. 151 f.) övervägdes om granskningen av kartor och flygbilder skulle finansieras genom avgiftsbeläggning. Utredaren kom fram till att verksamheten alltså skulle finansieras genom anslag och lyfte i huvudsak fram de skäl mot en avgiftsbeläggning som redovisats ovan. Det starkaste skälet som talade mot en avgiftsfinansiering var dock att syftet med granskningsförfarandet var betingat av ett säkerhetsintresse som samhället borde bekosta.

Utredningen delar denna bedömning och vid en prövning mot de argument som Ekonomistyrningsverket har lyft fram för res-

pektive emot ett införande av ansökningsavgift är utredningens bedömning att det inte föreligger skäl för en avgiftsbeläggning. Utredningen lägger mot denna bakgrund inte förslag om avgiftsfinansiering av de ökade kostnaderna hos Lantmäteriet och Sjöfartsverket. Kostnaderna bör i stället anslagsfinansieras. I konsekvens med detta anser utredningen att även kostnaderna hos Sjöfartsverket för handläggning av spridningsärenden ska anslagsfinansieras.

19.3.2 Lantmäteriet

Mot bakgrund av att det är Försvarsmaktens intressen som skyddas genom tillståndsförfarandet bör Lantmäteriets ökade kostnader om cirka 1 270 000 kr i det initiala skedet och därutöver cirka 2 030 000 kr per år i sin helhet finansieras genom en anslagsöverföring från Försvarsmakten.

19.3.3 Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets kostnader för hantering av ärenden rörande spridnings- och sjömätningstillstånd om cirka 775 000 kr, varav 400 000 kr avser kostnader för hantering av sjömättningsärenden, bör av samma skäl som anförts i avsnitt 19.3.2 finansieras genom en anslagsöverföring från Försvarsmakten.

19.3.4 Kustbevakningen

De ökade kostnader om cirka 1 000 000 kr som kommer att uppstå hos Kustbevakningen bör finansieras genom en anslagsöverföring från Försvarsmakten eftersom det är Försvarsmaktens intressen som bevakas.

19.3.5 Länsstyrelserna

Utredningens förslag innebär inga påtagliga kostnadsökningar och bör finansieras inom redan befintliga ramar.

19.4 Konsekvenser för det offentliga åtagandet

Enligt direktiven ska utredningen analysera huruvida ett genomförande av förslagen skulle innebära en förändring av det offentliga åtagandet och om förslagen skulle riskera att leda till att kraven på statliga insatser ökar samt i övrigt redogöra för eventuella förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner, landsting samt företag och andra enskilda.

Utredningens förslag innebär till viss del en förändring i det offentliga åtagandet på så sätt att tillståndsgivande myndigheter, efter medgivande, får möjlighet att utföra åtgärder i det material som den som söker tillstånd avser att kunna sprida. Utredningens bedömning är att förslaget i denna del leder till en mer effektivt och ändamålsenligt skydd för hemliga uppgifter eftersom retuscheringen kan bli mer enhetlig. Förslagen innebär dock inga ändringar när det gäller ansvarsfördelningen mellan ovan angivna aktörer.

19.5 Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet

De förslag som utredningen lämnar berör delvis det straffrättsliga området. En grundtanke bakom kriminalisering av ett visst beteende är att det ska påverka människor på sådant sätt att de inte handlar på ett visst sätt, dvs. att den ska ha en allmänpreventiv verkan. I vilken utsträckning den gällande kriminaliseringen i lagen om skydd för geografisk information har denna verkan är dock svårt att bedöma.

Förslagen innebär att Kustbevakningen får uppgift att bedriva övervakning till havs för att förhindra brott mot ovan nämnda lag, vilket bedöms kunna få en viss preventiv effekt när det gäller otillåten sjömätning. Det bör även medföra en mer effektiv hantering av brottsbekämpning och lagföring av otillåten sjömätning. Utredningens förslag innebär dessutom att det kriminaliserade området inskränks, vilket innebär att mindre resurser behöver läggas på brottsförebyggande arbete i den delen.

19.6 Konsekvenser för sysselsättningen i offentlig service i olika delar av landet

Förslagen innebär att viss verksamhet som tidigare ingått i Försvarsmaktens organisation övertas av Lantmäteriet. Det gäller tillståndsprövning av spridningsärenden som med nuvarande ordning handläggs vid de olika militärregionerna som är placerade på fyra platser i landet. Även om förslagen får viss effekt på sysselsättningen vid dessa olika regioner är den av sådan marginell art att utredningen inte anser att påverkan är nämnvärd. Förslagen innebär i övrigt att några fler tjänster på sikt torde behöva tillsättas vid Lantmäteriet och Sjöfartsverket men även denna förändring är av sådan marginell karaktär att det inte går att påstå att förslagen innebär några påtagliga konsekvenser för sysselsättningen i olika delar av landet.

19.7 Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

Utredningens förslag medför att det inte längre behövs tillstånd för inrättande av databas med geografisk information samt att tillämpningsområdet när det gäller tillstånd för sjömätning och för spridning av geografisk information inskränks. I den mån tillståndsförfarandet har varit en begränsande faktor får förslagen positiva effekter för små företags konkurrensförmåga och villkor i förhållande till större företags.

Del V

Författningskommentar och bilagor

20 Författningskommentar

20.1 Inledning

Betänkandet innehåller förslag till ny lag med tillhörande förordning, lagen (0000:00) och förordningen (0000:00) om skydd för geografisk information. Dessa författningar ska ersätta lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation och den tillhörande förordningen (1993:1745) som således ska upphävas. Förslagen bygger till en del på den nu gällande lagstiftningen. Sammanfattningsvis föreslås nya regler ifråga om lagens tillämpningsområde när det gäller tillstånd för sjömätning och för spridning av geografisk information samt avseende övervakning av bestämmelserna som rör sjömätning. Den nya lagstiftningen innehåller ingen reglering som avser tillstånd för inrättande av databas med geografisk information.

20.2 Förslaget till lag (0000:00) om skydd för geografisk information

Lagens syfte och ändamål

1 §

Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt 1 § i 1993 års lag med den ändringen att kravet på tillstånd för upprättande av databaser slopas samt att tillståndskravet på spridning och sjömätning har förändrats. Av bestämmelsen framgår att lagen syftar till att skydda uppgifter av betydelse för totalförsvaret. Skyddsintresset motsvarar det som gäller enligt nuvarande ordning. I kapitel 9 behandlas frågan om skyddsintresset närmare. Lagen (0000:00) om skydd för geografisk information innebär begränsningar av informationsfriheten som enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är tillförsäkrad var och en gentemot det allmänna. Av 1 kap. 20 § RF följer dock att informationsfriheten får begränsas genom lag under vissa i den efterföljande grundlagsparagrafen angivna förutsättningar. I kapitel 16 behandlar utredningen frågan om den föreslagna lagstiftningens förenlighet med RF och Europakonventionen.

Definitioner

2 §

Bestämmelsen är delvis ny eftersom den innehåller fler definitioner än 2 § i 1993 års lag. *Första punkten* motsvarar den lagens 2 § i sak och behandlas närmare i avsnitt 8.1.1. *Andra punkten* är ny i förhållande till nuvarande reglering. Innehållsmässigt motsvarar punkten den definition som framgår av förarbetena till 1993 års lag (se prop. 1993/94:32 s. 17 f.) med den ändringen att informationen inte behöver kunna användas som vägledning vid navigering. Utredningen har även tydliggjort att det gäller information i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde. Det innebär att lägesbestämd information som inte uppfyller dessa krav inte är tillståndspliktig. Från kravet på tillstånd undantas därmed harmlösa fotografier som exempelvis tagits ovanför vattenytan och som i och för sig avbildar Sveriges sjöterritorium och är lägesbestämda men som varken innehåller information i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett sådant område. Syftet är att

undanta exempelvis semesterfotografering som sker från fritidsbåtar från tillståndskravet. Bestämmelsen om sjömätning behandlas i kapitel 10. *Tredje punkten* är ny i förhållande till nuvarande reglering. Innehållsmässigt motsvarar punkten den definition som framgår av förarbetena till 1993 års lag (se prop. 1993/94:32 s. 19 f. och s. 32). Bestämmelsen behandlas i kapitel 11. *Fjärde punkten* är ny i förhållande till nuvarande reglering och behandlas i avsnitt 12.3.2. Med begreppet *en sammanställning av geografisk information* avses all form av avbildning, beskrivning och mätning oavsett i vilken form den presenteras. Uppgifter i registerform som är lägesbestämda utgör med definitionen en sammanställning eftersom de går att presentera i kartform. Definitionen är inte avsedd att innebära en utvidgning i förhållande till den tillämpning som sker enligt nuvarande ordning.

Sjömätning

3 §

Bestämmelsen motsvarar med vissa tillägg och ändringar 3 § i 1993 års lag. De tillägg som görs innebär att det inte längre ska krävas tillstånd för sjömätning i ringa omfattning. Tillståndskravet kommer därmed att gälla systematisk sjömätning. Med systematisk sjömätning avser utredningen sådan som exempelvis sker med specialutrustning. Utrustning som brukas vid sjöfart, fiske eller för fritidsändamål faller däremot normalt utanför lagens krav på tillstånd. I den nya bestämmelsen har rekvisitetet särskilda skäl tagits bort och ersatts med skrivningen att tillstånd ska beviljas, om det inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Förändringen är inte avsedd att medföra en förändring av den tillämpning som sker enligt nuvarande ordning. När det gäller undantag för sjömätning som utförs i allmän hamn av den som svarar för hamnen är förändringen endast språklig. Vidare ges i bestämmelsen bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet, se kommentaren till 15 § andra stycket förordningen (0000:00) om skydd för geografisk information I avsnitt 10.5.7 behandlas saken närmare.

4 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 10.5.4. Den har en liknande innebörd som 4 § första stycket i 1993 års lag om tillstånd för flygfotografering eller liknande registrering från luftfartyg och avser att reglera vad som ska gälla under beredskapsförhållanden. Bestämmelsen införs bl.a. mot bakgrund av att det i lag görs undantag för sjömätning i ringa omfattning. Under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap ska dock huvudregeln i 3 § första stycket gälla utan annat undantag än som framgår av det stycket. Det innebär att även sådan sjömätning i allmän hamn som under normala förhållanden i landet inte omfattas av tillståndskravet blir tillståndspliktig under beredskapsförhållanden. Föreskrifter om undantag som har meddelats gäller inte heller under sådana förhållanden.

5 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 10.5.5. Paragrafen innebär att meddelade tillståndsbeslut får upphävas eller ändras när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Av samma skäl som anförts i avsnitt 10.5.4 gällande 4 § kan det uppstå undantagssituationer som innebär att det inte längre kan anses lämpligt att sjömätning pågår. Bestämmelsen fyller särskilt en funktion i de fall tillstånd har utformats mer generellt.

Fotografering eller liknande registrering från luftfartyg

6–8 §§

Paragraferna motsvarar i sak 4 § i 1993 års lag. I 6 § har begreppet särskilda skäl tagits bort och ersatts med att tillstånd ska ges, om fotograferingen eller registreringen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Utredningen avser ingen förändring i sak när det gäller den prövning som görs enligt nuvarande ordning. Endast redaktionella och språkliga ändringar har därutöver gjorts. Bestämmelserna behandlas i kapitel 11.

Spridning

9 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 6 § i 1993 års lag. Ämnet har behandlats i avsnitt 12.3.2. Bestämmelsen reglerar vilken geografisk information som det krävs tillstånd för att sprida. *Första punkten* motsvarar i allt väsentligt nuvarande reglering i 6 § med den förändringen att geografisk information om insjöar, vattendrag och kanaler undantas från tillståndskravet. En annan förändring är att informationen ska avse förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde. Skälen framgår av ovannämnda avsnitt. Angående spridningsbegreppet, se avsnitt 12.3.10. *Andra punkten* begränsar det tillståndspliktiga området i förhållande till vad som gäller i dag på så sätt att tillståndsplikt endast föreligger för en sammanställning av geografisk information över andra delar av svenskt territorium än sjöterritoriet (med de undantag som ovan angetts) om informationen har inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering. Ändringen innebär att spridning av geografisk information som inhämtats på annat sätt inte längre är tillståndspliktig enligt den nya lagen. I bestämmelsen görs inte längre undantag för kartor av en viss skalstorlek eller för material som framställts före ett visst årtal. Den typen av undantag får i stället göras i föreskrifter av tillståndsgivande myndigheter.

I bestämmelsen ges även stöd för tillståndsgivande myndigheter att vidta retuscheringsåtgärder i det material som är föremål för prövning i tillståndsärendet. Någon motsvarighet finns inte i 1993 års lag.

10 §

Bestämmelsen har till viss del sin motsvarighet i 7 § 1993 års lag. Första punkten i paragrafen innebär att bestämmelsen i 9 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information inte är tillämplig på en sammanställning av geografisk information som framställts endast med hjälp av fjärranalys från satellit. Bestämmelsen innebär en inskränkning av det tillståndspliktiga området i förhållande till nuvarande ordning då fjärranalysbaserad information som ställts samman med annan information som i sig inte längre är tillståndspliktig inte omfattas av krav på spridningstillstånd. Har fjärranalysbaserad information däremot sammanställts med annan tillståndspliktig information krävs tillstånd. Ändringarna föranleder

ingen ändring i fråga om vad som avses med information som framställts med hjälp av satellit, dvs. det ska alltså röra sig om rådata som fångats upp av satellitens sensorer och vidarebefordrats till marken. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.3.3. Bestämmelsen i 9 § om krav på spridningstillstånd gäller inte heller för en sammanställning av geografisk information som tagits fram inom ramen för de internationella åtaganden som regeringen närmare förskriver.

I 12 § förordningen (0000:00) om skydd för geografisk information framgår vilka internationella åtaganden som avses i andra punkten. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.3.4.

11 §

Bestämmelsen har till viss del sin motsvarighet i 6 § tredje stycket i 1993 års lag som får läsas tillsammans med 11 § i 1993 års förordning. Med den nya lagen utvidgas möjligheten att i föreskrift meddela undantag från kravet på tillstånd genom att samtliga tillståndsmyndigheter får göra det. Däremot ges det inte längre möjlighet att meddela beslut om undantag. Samma effekt kan emellertid uppnås genom beslut om tillstånd, se vidare avsnitt 12.3.6. För att föreskrifter ska få meddelas krävs det att det inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Det sistnämnda innebär ingen förändring i förhållande till nuvarande ordning. Bestämmelsen hänger samman med 15 § förordningen (0000:00) om skydd för geografisk information.

Ansvar

12 §

Bestämmelsen motsvarar till viss del 8–11 §§ i 1993 års lag med den förändringen att straffbestämmelsen som rör inrättande av databas utan tillstånd inte längre finns kvar som en följd av att det inte längre uppställs krav på tillstånd för inrättande av databas. Ytterligare förändringar är att straffskalan för otillåten fotografering eller liknande registrering från luftfartyg höjs till fängelse i högst ett år samt att det anges att straffbestämmelserna är subsidiära i förhållande till brottsbalken enbart vid samma eller strängare straff. De förändringar som har föreslagits i övrigt är av språklig natur och

saknar betydelse för tillämpningen av bestämmelsen. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 14.1.

Förverkande och andra åtgärder

13 §

Bestämmelsen motsvarar 12 § i 1993 års lag och de förändringar som gjorts i sak är en följd av att den nya lagen inte innehåller bestämmelser om tillstånd för inrättande av databas. Övriga ändringar är endast språkliga och saknar betydelse i sak. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.2.

14 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 15.3.4. Utredningen har föreslagit ändringar i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning som innebär att myndigheten får befogenheter för brottsbekämpning i fråga om sjömätning. Denna bestämmelse ger tjänsteman vid Kustbevakningen dessutom rätt att under vissa förhållanden ta egendom i beslag. Beslagsrätten gäller om någon ertappas på bar gärning då han eller hon begår brott mot 3 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information. Då får sådan egendom som framgår av 13 § nämnda lag som kan antas bli förverkad eller kan antas ha betydelse för utredning om brottet tas i beslag, av behörig tjänsteman vid Kustbevakningen.

Övervakning

15 §

Bestämmelsen är ny och är en upplysning om att det finns bestämmelser om övervakning för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller sjömätning i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Överklagande

16 §

Bestämmelsen behandlas i kapitel 17. I bestämmelsen har vissa ändringar gjorts så att den överensstämmer med 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Genom ändringen krävs det prövnings-tillstånd vid överklagande till kammarrätten. Övriga ändringar är av redaktionell art.

Övergångsbestämmelser

1. Första punkten anger när lagen ska träda i kraft och att den gamla lagen därigenom upphävs.
2. I den utsträckning beslut om tillstånd har meddelats med stöd av 1993 års lag ska de alltså gälla. Avser beslutet förhållanden som inte längre är tillståndspliktiga saknar beslutet dock praktisk betydelse efter ikraftträdandet av den nya lagen.
3. I den nya lagen saknas det stöd för att besluta om undantag. De beslut om undantag som har meddelats med stöd av 1993 års lag ska gälla under en övergångstid om sex månader. Därmed har de aktörer som har beviljats undantag god tid på sig att gå igenom beslut och i förekommande fall inkomma med en ny ansökan om tillstånd. Genom detta förfarande kommer den gamla begrepps-bildningen enligt 1993 års lag att succesivt utmönstras. Som framgår av avsnitt 12.3.6 kan ett tillstånd utformas generellt, vilket ger samma effekt som ett undantag.
4. Föreskrifter kan meddelas med stöd av 6 § tredje stycket 1993 års lag och 11 § 1993 års förordning i fråga om undantag för spridning av flygbilder eller liknande registreringar från luftfartyg avseende ett visst geografiskt område. Dessa ska upphöra att gälla och nya föreskrifter får meddelas med stöd av den nya lagen. Föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket i 1993 års lag och 6 § 1993 års förordning ska upphöra att gälla när den nya lagen träder i kraft. Detta blir en konsekvens av att det inte krävs databastillstånd enligt den nya lagen.
5. Prövning av pågående tillståndsärenden och överklagade tillståndsbeslut som ännu inte har avgjorts ska göras enligt den nya lagstiftningen. Denna ordning innebär ingen försämring för den

enskilde eftersom den nya lagstiftningen innebär att tillämpningsområdet inskränks. För dessa ärenden ska det inte krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

20.3 Förslaget till förordning (0000:00) om skydd för geografisk information

1 §

Bestämmelsen överensstämmer med 1 § i 1993 års förordning. *Andra stycket* är nytt och är endast ett förtydligande att de begrepp som används i den nya lagen har samma betydelse i den nya förordningen.

Sjömätning

2 §

Bestämmelsen i *första meningen* har behandlats i avsnitt 10.5.10. Den motsvarar i huvudsak 2 § första stycket i 1993 års förordning. *Andra meningen* motsvarar i sak 2 § andra stycket nämnda förordning, med den skillnaden att det är Sjöfartsverket och inte Försvarsmakten som ska pröva frågor om tillstånd för sjömätning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.6. Hänvisningen till 5 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information är ny och tydliggör att det är Sjöfartsverket som har möjlighet att fatta beslut som innebär att meddelade tillstånd ändras eller upphävs.

3 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 10.5.3. Med bestämmelsen införs uttryckligt krav på tydlighet i tillståndsbesluten. Paragrafen bör läsas tillsammans med bestämmelsen i 14 § i förordningen (0000:00) om skydd för geografisk information. Den senare innebär att Sjöfartsverket och Lantmäteriet får meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen (0000:00) om skydd för geografisk information i fråga om ansökningsförfarandet hos respektive myndighet.

4 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.5.9 och är en motsvarighet till 2 § andra stycket 1993 års förordning med den ändringen att det är

Försvarsmakten som ska lämna upplysningar till Sjöfartsverket som verket behöver i sin tillståndsprövning gällande sjömätning och spridning av den information som ska tas fram genom sjömätningen. Informationen behövs för att Sjöfartsverket ska kunna bedöma om sjömätningen kan antas medföra skada för totalförsvaret I samband med att Försvarsmakten uttalar sig om skaderisken att meddela ett sjömätningstillstånd ska myndigheten även uttala sig om vilken skada en eventuell spridning av det insamlade materialet kan medföra för totalförsvaret.

5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.5.8 och motsvarar 8 § första ledet i 1993 års förordning. Den ändring som föreslås är av språklig karaktär och innebär ingen ändring i sak.

Fotografering eller liknande registrering från luftfartyg

6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.3.4 och motsvarar i sak 3 § första stycket i 1993 års förordning. De ändringar som föreslås är endast språkliga. Andra stycket motsvarar 3 § andra stycket i nämnda förordning och behandlas i avsnitt 11.3.2. De ändringar som föreslås är av språkligt slag.

7 §

Bestämmelsen i första stycket är ny och behandlas i avsnitt 11.3.2. Den innebär att det i författning uppställs krav på vad ett beslut ska innehålla. Bestämmelsen i andra meningen behandlas i avsnitt 11.3.3 och motsvarar 8 § första ledet i 1993 års förordning.

Spridning

8 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.3.5 och motsvarar 9 § andra stycket i 1993 års förordning med den skillnaden att Lantmäteriet

ansvarar för frågor om tillstånd som avser spridning av en sammanställning av geografisk information som inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering. Lantmäteriet har i denna del övertagit Försvarsmaktens uppgifter. Sjöfartsverket behåller sitt ansvarsområde med de inskränkningar i tillämpningsområdet som gjorts i 9 § lagen (0000:00) om skydd för geografisk information.

9 §

Bestämmelsen är ny och är en upplysning om att det finns bestämmelser om underrättelseskyldighet i 5 § skyddsförordningen (2010:523).

10 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 12 § i 1993 års förordning som gäller upplysningsskyldighet och behandlas i avsnitt 12.3.8. Enligt den bestämmelsen är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som ska lämna upplysningar till Försvarsmakten, Lantmäteriet och Sjöfartsverket och Försvarsmakten som ska lämna upplysningar till Lantmäteriet och Sjöfartsverket. Genom den nya bestämmelsen är det endast Försvarsmakten som har en upplysningsskyldighet till tillståndsgivande myndigheter. Genom en ändring i skyddsförordningen (2010:523) får Försvarsmakten underlag från länsstyrelsen när det gäller civila skyddsobjekt med beslut om utbildningsförbud enligt 7 § andra eller tredje stycket skyddslagen (2010:305) som avser objektets utsida. Försvarsmaktens uppgifter utgör grunden för Sjöfartsverkets och Lantmäteriets tillståndsprövning. Försvarsmakten ska samråda med Säkerhetspolisen innan uppgifterna lämnas.

11 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.3.7 och motsvarar i allt väsentligt 13 § i 1993 års förordning på så sätt att ett tillstånd för spridning av geografisk information får förenas med villkor. Ett tillägg har gjorts att villkoret får avse spridning för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder. Begreppet förbehåll har bytts ut mot begreppet villkor. Den sistnämnda förändringen är endast språklig.

12 §

Bestämmelsen är ny och den anger vilka av Sveriges internationella åtaganden som 10 § första stycket 2 i lagen om skydd för geografisk information syftar på. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.3.4. Som framgår där kan det inte uteslutas att det kan finnas fler internationella åtaganden som kan komma i fråga. I författningstexten har utredningen funnit det lämpligt att inte ange datum när det gäller Wiendokumentet med hänsyn till att det regelbundet pågår uppdateringar av dokumentet.

Övervakning

13 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i 15.3.3. Bestämmelsen innebär att Kustbevakningen ska få information om sjömättningsbeslut som är nödvändig för utförandet av den övervakning som myndigheten ska utföra enligt 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning i fråga om sjömätning.

Bemyndiganden

14 §

Bestämmelsen ger stöd för de tillståndsgivande myndigheterna att meddela verkställighetsföreskrifter rörande ansökningsförfarandet. I 3 och 7 §§ uppställs vissa krav på vad ett tillståndsbeslut rörande sjömätning och fotografering eller liknande registrering från luftfartyg ska innehålla. Motsvarande reglering har inte ansetts vara behövlig ifråga om spridning.

15 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 12.3.6. Paragrafen innebär att det i föreskrifter får meddelas undantag från kravet på tillstånd för viss spridning av geografisk information som inte kan antas medföra skada för totalförsvaret om de sprids. Den upplösning som går att få i satellitbilder bör vara utgångspunkten. Föreskrifter om undantag kan även komma i fråga avseende vissa sjö-

geografiska områden i den mån det finns lämpliga sätt att definiera en avgränsning utan att det kan antas medföra skada för totalförsvaret. Med stöd av bestämmelsen kan även uppgifter i material som framställts för så länge sedan att de inte längre kan skada totalförsvaret undantas. Som exempel kan nämnas sammanställningar av geografisk information som framställts före år 1900 (jämför 6 § andra stycket lagen [1993:1742] om skydd för landskapsinformation). Sjöfartsverket och Lantmäteriet ska samråda med Försvarmakten innan föreskrifterna meddelas. Lantmäteriet ska dessutom samråda med Säkerhetspolisen. Myndigheterna ska även samarbeta i övrigt, vilket framgår av 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515).

16 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 12.3.5. Paragrafen innebär att Sjöfartsverket och Lantmäteriet efter medgivande från sökanden får utföra nödvändiga retuscheringsåtgärder i material som är föremål för prövning av spridningstillstånd.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 15.3 och innebär att Kustbevakningen har i uppdrag att bedriva övervakning i enlighet med vad som framgår av lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning i fråga om sjömätning. Bestämmelser om behandling av personuppgifter i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet finns i kustbevakningsdatalagen (2012:145).

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation

15 §

Ändringarna avser *första stycket tredje punkten* och är en konsekvens av utredningens förslag om att slopa kravet på tillstånd för upprättande av databaser och bestämmelsen i 9 § lagen (2000:66) om skydd för geografisk information. I övrigt ändras paragrafen språkligt genom att begreppet landskapsinformation byts ut mot geografisk information.

20.6 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

4 §

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag att byta ut begreppet landskapsinformation mot geografisk information. Det innebär ingen ändring i sak.

20.7 Förslaget till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523)

5 §

Till bestämmelsen har fogats ett nytt stycke om underrättelse-skyldighet för länsstyrelsen till Försvarsmakten om beslut enligt 7 § andra eller tredje stycket skyddslagen (2010:305), om beslutet avser skyddsobjektets utsida samt även lämna upplysningar till Försvarsmakten om vilka uppgifter om skyddsobjektet som har legat till grund för beslutet. Dessa uppgifter har länsstyrelsen fått från objektsägaren som underlag till beslutet om avbildningsförbud. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.3.8.

Kommittédirektiv 2012:69

Översyn av bestämmelserna om skydd för landskapsinformation

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation.

I utredarens uppdrag ingår att föreslå den författningsreglering som bedöms nödvändig. Huvudsyftet är att modernisera regleringen. Utredaren ska bland annat ta ställning till i vilka situationer det ska krävas tillstånd för de verksamheter som anges i lagen samt vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för tillståndshanteringen.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2013.

Nuvarande regler om landskapsinformation

Lagen och förordningen om skydd för landskapsinformation

Lagen och förordningen om skydd för landskapsinformation trädde i kraft den 1 oktober 1994. Lagen ersatte 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.

Lagen om skydd för landskapsinformation innehåller bestämmelser om krav på tillstånd för sjömätning, för fotografering och liknande registrering från luftfartyg samt för upprättande av data-

baser med landskapsinformation. I lagen finns också bestämmelser om krav på tillstånd för spridning av flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, av kartor samt av andra sammanställningar av landskapsinformation. Med landskapsinformation avses enligt lagens 2 § lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. Lagen innehåller vidare vissa straffbestämmelser.

I förordningen om skydd för landskapsinformation återfinns bestämmelser om vilka myndigheter som generellt är undantagna från kravet på tillstånd. Det anges vidare vilka myndigheter som ska ansvara för tillståndshanteringen för de i lagen angivna verksamheterna. När det gäller sjömätning och fotografering och liknande registrering från luftfartyg är det Försvarsmakten som är tillståndsprövande myndighet. Vid prövningen om tillstånd ska ges för sjömätning ska Sjöfartsverket lämna Försvarsmakten nödvändiga upplysningar.

När det gäller inrättande av databaser med landskapsinformation är det Lantmäteriet som svarar för tillståndshanteringen. Lantmäteriet har också möjlighet att i specifika fall bevilja undantag från kravet på tillstånd och i vissa fall meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd. Vid Lantmäteriets prövning av tillstånd ska Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och i vissa fall Sjöfartsverket lämna nödvändiga upplysningar.

Vad beträffar spridning av flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation handhas tillståndsprövningen av Försvarsmakten när det gäller flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, av Sjöfartsverket när det gäller sjökartor samt andra sammanställningar av landskapsinformation som endast avser Sveriges sjöterritorium och av Lantmäteriet när det gäller andra sammanställningar av landskapsinformation. Även när det gäller tillstånd till spridning har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten en skyldighet att lämna upplysningar till den myndighet som prövar frågan om tillstånd.

För beviljande av tillstånd eller för frågor om undantag från tillståndskravet krävs generellt enligt förordningen att tillståndet eller undantaget inte får antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

Lagen och förordningen om geografisk miljöinformation

Genom lagen (2010:1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation har Sverige genomfört Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen, EUT L 108, 25.4.2007, s. 1 (Celex 32007L0002), det s.k. Inspire-direktivet.

Lagstiftningen om geografisk miljöinformation syftar till att etablera en fungerande infrastruktur för tillgång till och utbyte av geografisk information som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön (geografisk miljöinformation). Myndigheter, kommuner och vissa enskilda organ som har geografisk miljöinformation och informationshantieringstjänster ska medverka i det nya systemet genom att göra informationen och tjänsterna tillgängliga för allmänheten (informationsansvar) samt dela information med andra myndigheter, kommuner och enskilda organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter som kan ha betydelse för miljön (samarbete). Lantmäteriet har getts i uppgift att samordna den svenska infrastrukturen för tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation samt utveckla en portal på internet, den så kallade Geodataportalen.

Under arbetet med införande av lagstiftningen om geografisk miljöinformation anförde Försvarsmakten att lagstiftningen riskerade att undergräva det skydd som bestämmelserna om sekretess och skydd för landskapsinformation gett olika typer av information som omfattas av den föreslagna lagstiftningen. Regeringens bedömning var dock att skyddet för landskapsinformationen inte undergrävdes utan konstaterade att merparten av den geografiska miljöinformation som omfattas av lagen utgör landskapsinformation och att de informationsansvariga därför måste ha tillstånd enligt den lagen för att få tillgängliggöra sin information enligt lagen om geografisk miljöinformation (prop. 2009/10:224, s. 71 f.). I 15 § lagen om geografisk miljöinformation finns för övrigt en hänvisning till bl.a. lagen om skydd för landskapsinformation.

Närallgande lagstiftning

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap är myndigheter skyldiga att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. Kommuner och landsting ska genomföra motsvarande arbete enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Avsikten med detta arbete är att stärka såväl den egna som samhällets krisberedskap, både vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Konkret syftar arbetet till att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare samt verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns inom det egna verksamhetsområdet. En väsentlig del av arbetet är att samla in information. Ibland utgörs informationen av landskapsinformation som hanteras i databaser.

Genom skyddslagen (2010:305) ersattes lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Skyddslagen ger rättsliga förutsättningar för ett kvalificerat skydd för vissa byggnader, andra anläggningar och områden samt militära fartyg och luftfartyg (skyddsobjekt). Enligt 5 § 5 skyddslagen finns även möjlighet att besluta att vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret ska vara skyddsobjekt. Denna möjlighet är en kompensatorisk åtgärd för att militära skyddsområden och det skydd dessa kunde få utmönstrades ur lagstiftningen. Bestämmelserna i skyddslagen syftar till att erbjuda ett särskilt skydd mot hot i form av sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, spioneri, röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt grovt rån (skyddsändamål).

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Av särskild betydelse i detta sammanhang är bestämmelsen om försvarssekretess i 15 kap. 2 § OSL. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift som rör 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. Sekretesstiden för en sådan uppgift är enligt huvudregeln högst fyrtio år. Regeringen har dock bemyndigats att meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

För uppgifter om

- landskapsinformation om militärgeografiska förhållanden,
- rikets fasta försvarsanläggningar för krigsbruk,
- underhållsanläggningar som kan röja försvarets grupperingar,
- planerade försvarsanläggningar i form av mineringar och andra hinder eller
- militärtekniska forskningsresultat

har regeringen i 4 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) beslutat att sekretessen ska gälla i högst etthundrafemtio år.

I säkerhetsskyddslagen (1996:627) och den tillhörande säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) finns bestämmelser som gäller vid verksamheten hos staten, kommunerna, landstingen samt aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser över vilka staten, kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Även vissa enskilda träffas av lagen. I författningarna finns bl.a. regler om säkerhetsskydd och säkerhetsprövning. Säkerhetsskyddsförordningen ålägger myndigheter, och de andra som förordningen gäller för, att göra en säkerhetsanalys vilket innefattar att undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Enligt 12 § säkerhetsskyddsförordningen ska samråd ske med Försvarsmakten och i vissa fall Rikspolisstyrelsen innan en myndighet inrättar ett register som ska föras med hjälp av automatisk databehandling och som kan förutses komma att innehålla sådana uppgifter att utlämnandet av dem var för sig eller sammanställda kan skada totalförsvaret.

Regeringen beslutade den 8 december 2011 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över säkerhetsskyddslagstiftningen (dir. 2011:94). Det främsta syftet med översynen är att bättre anpassa lagstiftningen dels till vad som krävs för att skydda verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet, dels till de krav det internationella samarbetet ställer. Utredningen har antagit namnet Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14).

Tidigare utredningar

Den 6 december 2005 inkom Lantmäteriet med en hemställan om ändring i 5 och 6 §§ förordningen om skydd för landskapsinformation. Lantmäteriets förslag innebar att en större krets än tidigare skulle ges generell rätt att inrätta databaser med landskapsinformation.

I september 2006 överlämnade Statskontoret rapporten Sjögeografisk information till båtnad för samhället. Statskontoret ansåg i rapporten att den enligt förordningen om skydd för landskapsinformation tredelade tillståndsprocessen för insamling (Försvarmakten), inrättande av databas (Lantmäteriet) och spridning (Sjöfartsverket) av sjögeografisk information inte var ändamålsenlig. Enligt Statskontoret borde Försvarmakten svara för hela tillståndsprocessen.

Regeringen uppdrog därefter i november 2006 åt Försvarmakten att tillsammans med Lantmäteriet och Sjöfartsverket utreda frågan vidare. Ett nytt uppdrag lämnades i januari 2008. De tre myndigheterna redovisade sitt underlag i juni 2008. Myndigheterna föreslog att Sjöfartsverket skulle få ansvar för tillståndsprocessen avseende sjömätning. De ansåg vidare att Sjöfartsverket skulle fatta sina beslut i samråd med Försvarmakten och att Lantmäteriet kunde frikopplas helt från tillståndsprocessen.

Med anledning av Lantmäteriets hemställan från 2005 och mot bakgrund Försvarmaktens, Lantmäteriets och Sjöfartsverkets gemensamma utredning från 2008 upprättades en promemoria inom Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) med förslag till ändringar i förordningen om skydd för landskapsinformation. Ändringarna innebar i huvudsak följande:

- Statliga myndigheter, kommuner och landsting samt aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser över vilka staten, kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande ges generell rätt att inrätta databaser med landskapsinformation. I dag gäller denna rätt endast för vissa utpekade statliga myndigheter. För övriga företag och enskilda krävs det fortfarande tillstånd av Lantmäteriet.
- Sjöfartsverket får det samlade ansvaret för tillståndsprocessen avseende sjömätning. Uppgiften delas i dag av Sjöfartsverket, Försvarmakten och Lantmäteriet.

Promemorian remitterades i mars 2009. De flesta remissinstanserna var positiva till förslaget. Försvarmakten och Säkerhetspolisen hade dock invändningar mot förslaget att utöka kretsen aktörer som inte behöver ha tillstånd för att inrätta databaser med landskapsinformation och menade att det skulle innebära för stora säkerhetsrisker.

I juni 2011 redovisade Havsplaneringsutredningen tilläggsbetänkandet Kunskap på djupet – Kunskapsunderlag för havsplanering (SOU 2011:56). Utredningen föreslår bl.a. att lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation kompletteras med en bestämmelse om att den som fått tillstånd för sjömätning efter genomförandet ska redovisa utförda mätningar till Sjöfartsverket. Utredningen föreslår vidare att förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation ändras så att Sjöfartsverket prövar alla frågor som rör tillstånd för sjömätning.

Med hänvisning till propositionen En sammanhållen havspolitik (prop. 2008/09:170) och arbetet med att se över kriterierna för att bedöma djupinformationens militära värde anser Havsplaneringsutredningen även att de tidigare ställningstaganden om tillgång till djupinformation som redovisats i den angivna propositionen bör följas upp.

Uppdraget att se över bestämmelserna om skydd för landskapsinformation

Förändrad hotbild

Det har i Sverige sedan lång tid tillbaka ansetts nödvändigt att begränsa tillgången till landskapsinformation för att säkerställa den nationella säkerheten (prop. 1993/94:32 s. 11). Det huvudsakliga syftet med lagen och förordningen om skydd för landskapsinformation är därför att förhindra att information om hemliga militära och civila försvarsanläggningars belägenhet och funktion återges i databaser eller på kartor på ett sätt som kan underlätta planeringen av ett fientligt angrepp mot Sverige eller i övrigt kan orsaka skada för totalförsvaret. Detta syfte bör vara styrande även för en framtida reglering av bestämmelserna om skydd för landskapsinformation. Den typ av uppgifter det är fråga om omfattas ofta av sekretess, ibland kvalificerad sekretess, och har av lagstiftaren i vissa fall ansetts vara så skyddsvärd att sekretesstiden utsträckts till ett-

hundrafemtio år. En förklaring till att uppgifterna anses så skyddsvärda är att om de en gång röjts så kan de inte återtas. Det kan också vara omöjligt eller mycket komplicerat att ändra på militära geografiska förhållanden. Det kan dessutom vara oerhört kostsamt.

Samtidigt kan det konstateras att Sverige i dag inte står inför samma militära hotbild som då lagen och förordningen tillkom för snart 20 år sedan. Regeringen har bedömt att ett enskilt militärt angrepp direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid. Däremot kan kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel uppstå i vår region, och på längre sikt kan militära angreppshot inte uteslutas (prop. 2008/09:140 s. 28). Inom försvaret har det de senaste tio åren pågått en omfattande avveckling av anläggningar av den typ som lagen vill hemlighålla information om, beroende på ominriktningen av Försvarsmakten mot ett insatsförsvar. Å andra sidan har sedan den 11 september 2001 terroristhotet mot samhällsviktiga anläggningar och ledningssystem uppmärksamrats alltmer. Information om sådana anläggningar och system insamlas och förvaltas i stor utsträckning av statliga och kommunala myndigheter och bolag med ansvar för störningsfri tillgång till t.ex. dricksvatten, el och telekommunikationer. Med hänsyn till kommuners och landstings ökade ansvar för krisberedskap och krishantering samt åliggandet enligt säkerhetsskyddslagen att genomföra säkerhetsanalyser i sin verksamhet bör det övervägas om det finns behov för dessa organ att i ökad utsträckning ha tillgång till landskapsinformation.

Teknikutvecklingen har gjort bestämmelserna föråldrade

Teknikutvecklingen under de senaste 10 åren har möjliggjort en masshantering av geografisk information som kan liknas vid den som uppkommit beträffande behandlingen av personuppgifter. Exempelvis kan användning av lägesbestämning med hjälp av en mobiltelefon eller digitalkamera i kombination med automatisk databehandling innebära att en databas med geografisk information inrättas.

När bestämmelserna om skydd för landskapsinformation tillkom var de myndigheter som undantogs från kravet på tillstånd ledande inom framställningen av kartor med geografisk information och därmed lagring av informationen i databaser. Sedan dess har övriga statliga och kommunala myndigheter och bolag digitali-

serat sina kartinnehav och lagrar och ajourhåller geografisk information i databaser. Dessutom samlar alltfler privata bolag in och lagrar geografisk information.

Geografisk information används också allt mer i helt nya samhällssektorer, verksamheter och tillämpningar, ofta för att få ut så stor samhällsnytta som möjligt, men ibland även för rent kommersiella ändamål eller för att tillgodose rent privata intressen som t.ex. hur man hittar till en viss adress. De GIS-program (GIS – Geografiskt Informationssystem) som används i dag är enklare och mer användarvänliga än tidigare. Detta ökar möjligheten att presentera, hantera, analysera, kombinera och koppla ihop data vilket i vissa fall leder till skapandet av nya databaser.

Uppdraget i den här delen

Utredaren ska

- särskilt analysera och ta ställning till om lagens definition av landskapsinformation är ändamålsenlig och om det finns behov av att utsträcka eller inskränka lagens tillämpningsområde. Utredaren ska ha som utgångspunkt att landskapsinformation som är känslig ur sekretessynpunkt fortfarande ska skyddas,
- särskilt ta ställning till om det finns skäl att utöka kretsen aktörer som utan krav på tillstånd ska få utföra sjömätning, utföra fotografering och liknande registrering från luftfartyg, inrätta databaser med landskapsinformation samt sprida flygbilder och liknade registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation och liknande registreringar,
- ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som är lämpliga att svara för tillståndshanteringen samt för frågor om undantag från kravet på tillstånd,
- om utredaren finner att tillståndsprocessen beträffande sjömätning i en reformerad lagstiftning i huvudsak bör motsvara dagens, särskilt pröva möjligheten att redan under 2012 rationalisera denna process på det sätt Havsplaneringsutredningen föreslagit,
- klarlägga behovet av samordning med näraliggande lagstiftning, t.ex. bestämmelserna om geografisk miljöinformation och säkerhetsskyddslagstiftningen,

- utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig och
- även i övrigt överväga och lämna förslag till förändrade regler i de fall det bedöms lämpligt för att modernisera regelverket och anpassa det till de krav som numera bör ställas på området.

Uppdraget i övrigt

Havsplanering

Havsplaneringsutredningen har i sitt tilläggsbetänkande SOU 2011:56 i juni 2011 föreslagit bl.a. ändringar i lagstiftningen om skydd för landskapsinformation och ett fortsatt utredande av vissa frågor om skyddet för landskapsinformation kopplat till havsplaneringen.

Utredaren ska därför

- särskilt belysa frågor om havsplaneringen och lagstiftningen om skydd för landskapsinformation.

EU-lagstiftning

Det finns anledning att se över möjligheterna till en ökad samordning mellan tillståndshanteringen enligt bestämmelserna om skydd för landskapsinformation och ansvaret enligt bestämmelserna om geografisk miljöinformation för att göra geografisk miljöinformation tillgänglig för allmänheten.

På EU-nivå pågår för närvarande arbete på ett par andra områden där det övergripande syftet är att göra viss geografisk information mer tillgänglig, exempelvis vad gäller satellitbilder inom GMES-programmet (Global Monitoring for Environment and Security) och allmän miljöinformation inom SEIS (Shared Environmental Information System).

Utredaren ska därför

- särskilt beakta och redovisa förslagens överensstämmelse med EU-rättsliga bestämmelser, bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen om grundläggande fri- och rättigheter.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar, ska utredaren analysera huruvida ett genomförande av utredarens förslag skulle innebära en förändring av det offentliga åtagandet och om förslagen skulle riskera att leda till att kraven på statliga insatser ökar samt i övrigt redogöra för eventuella förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner, landsting samt företag och andra enskilda. Utredaren ska också analysera om förslagen kan innebära förändrade förutsättningar för möjligheterna att finansiera förvaltning och tillhandahållande av geografisk information. Om utredaren lämnar förslag som medför ökade kostnader på statsbudgeten ska även förslag till finansieringar från berörda utgiftsområden presenteras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Försvarmakten, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda myndigheter och organisationer samt företrädare för näringslivet. Utredaren ska särskilt hålla sig informerad om och vid behov samråda med Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14).

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2013.

(Försvarsdepartementet)

Lantmäteriets beräknade kostnader för ändrat ansvar enligt utredningens förslag¹

1. Bakgrund

I utredningen om skydd för geografisk information lämnas flera förslag till ändringar av lagen och förordningen om skydd för landskapsinformation. I denna promemoria beskrivs de konsekvenser som bedöms uppkomma hos Lantmäteriet om de i nuläget föreslagna förändringarna skulle genomföras. Konsekvenserna som beskrivs nedan är gjorda på uppskattningar utifrån Lantmäteriets kunskaper om kostnader, resurser, antal ärenden med mera samt information som lämnats av Försvarmakten. Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna beskrivs delvis separat samt i en sammanställning.

Promemorian utgår från följande förslag av ändringar av regleringen.

- Kravet på databastillstånd tas bort.
- Tillståndskravet för spridning av andra sammanställningar tas bort.
- Lantmäteriet tar över ansvaret för tillstånd för spridning av flygfoton och liknande registreringar från Försvarmakten.
- Lantmäteriet får meddela föreskrifter.
- Lantmäteriet får retuschera material som lämnas in för spridningstillstånd.

¹ Underlaget är sammanställt och ingivet av Lantmäteriet.

1.1 Osäkerhetsfaktorer

Det finns flera parametrar som gör de beräkningar som presenteras i denna promemoria osäkra. Osäkerhetsfaktorerna är omfattande och avhängigt bland annat den information som Lantmäteriet efterfrågat från Försvarsmakten.

Retuscherings av externt material är vidare en ny verksamhet vars kostnader och omfattning inte med säkerhet kan bedömas.

Lantmäteriet har gjort en grov uppskattning av de volymer och typer av ärenden myndigheten kommer att hantera i ett tillståndsförfarande utifrån preliminära uppgifter från Försvarsmakten och bedömningarna är därför osäkra. Det är inte möjligt att i nuläget få fram underlag som ger en säkrare bild av hur många ärenden Lantmäteriet kommer att behöva handlägga, granska och retuschera eller vilka volymer ansökningarna kommer att omfatta. Lantmäteriet saknar fullständiga uppgifter om följande.

- Antal tillståndsärenden per år uppdelat på
 - o flygfoto,
 - o laserskanning och
 - o annan registrering från luftfarkost.
- Omfattningen av ansökningarna.
 - o Flygfoto
 - Antal bilder
 - Arealer
 - o Laserskanning
 - Arealer
 - o Övriga typer av registreringar från luftfarkost
 - Arealer
- Antal ärenden som hanteras såsom självgranskningsrätt.
- Antal årsarbetskrafter som nyttjas för tillståndshanteringen.
- Uppskattning av mängden av ansökningar som avser flygfoto (lodbild) med en bättre upplösning än 0,4 meter.
- Antal ärenden som rör snedbilder.
- I vilka format sökanden lämnar in data för granskning.

- I vilken mån antalet ärenden av olika slag förändras. Lantmäteriet ser dock, utifrån de uppgifter myndigheten tagit del av hos Försvarsmakten, en tydlig ökning av antalet inkomna ärenden. Vidare är bildsektorn under en stark tillväxt vilket gör att man kan förvänta sig att antalet ärenden fortsatt kommer att öka.

En osäkerhetsfaktor är också den eventuella retusch som kommer att göras på snedbilder. Lantmäteriet har inte någon större vana att hantera denna typ av produkt och vi känner för närvarande inte till omfattningen av produktionen av snedbilder i samhället. Lantmäteriet tror dock inte, baserat på de diskussioner som förts med Militärregionerna, att det kommer att vara lämpligt att företa retusch i snedbilder utan det kommer i stället att bli fråga om bedömningar om vad som kan tillåtas spridas eller inte spridas. Det är inte lämpligt ur sekretesshänseende att i detta dokument beskriva motiven för detta.

Utifrån de uppgifter Lantmäteriet har i dag avseende antalet ärenden hos Försvarsmakten, ca 200 externa ärenden (varav flygfoto utgör ca 95 %), och en beräkning av kostnader för retuschverksamheten bedömer Lantmäteriet att det skulle behöva ytterligare 1,8 årsarbetare. I dag uppgår bemanningen till ca 5,5 årsarbetare vilket skulle innebära en ökning med ca 30 %. Om antalet ärenden i stället skulle öka till 300, innebär det att Lantmäteriet skulle behöva ytterligare 0,9 årsarbetare, dvs. en ökning med ca 50 % jämfört med bemanningen i dag.

Genom föreskriftsrätten kommer Lantmäteriet att ha möjlighet att begränsa de ärenden som granskas och retuscheras. I nuläget är det inte möjligt att göra en bedömning hur detta påverkar antalet ärenden som i en framtid kan komma att behöva underkastas en tillståndsprövning.

Antalet spridningstillstånd borde som en följd av den ändrade regleringen minska. I och med att en ny reglering kommer på plats kan det innebära att lagen blir mer allmänt känd vilket kan utmynna i en viss ökning av antal ansökningar. Det kan svårigen dras några slutsatser hur den ändrade regleringen i detta avseende kommer att påverka Lantmäteriet.

Vidare kan skillnaden i handläggningstid för ett ärende variera kraftigt. Vissa ärenden kommer troligen att kunna hanteras enkelt medan andra ärenden kommer att kräva omfattande retusch som kan ta uppåt en vecka. Det är i dagsläget inte möjligt att göra en

bedömning av hur många ärenden som kommer att kräva retusch eller i vilken omfattning.

Osäkerheterna beträffande de kostnader Lantmäteriet beräknat avseende kompetensutveckling och programvaror som redovisas nedan ligger på -50 % till +100 %, för personalresurser något mindre – $\pm$ 25–50 %.

2. Konsekvenser

Tabell 1 Beräknade kostnader

Inkl OH	Inför	År 1	År 2	År 3
Initial kostnad (inför)				
Utvecklingskostnad (lånefinansierad utveckling 1 000 tkr) avskr 3 år	300 tkr			
Intern utbildning	100 tkr			
Externa Kurser	250 tkr			
Licenser	100 tkr			
"Ny resurs" 3 månader intro (1,8–2,7 årsarb. å 990 tkr/år)	446–668 tkr			
Löpande verksamhet (under drift)				
Effektivisering personal * (0,55 årsarb. å 990 tkr/år)		-545 tkr	-545 tkr	-545 tkr
Personal (1,8–2,7 årsarb. å 990 tkr/år)		1 782–2 673 tkr	1 782–2 673 tkr	1 782–2 673 tkr
Licenser		100 tkr	100 tkr	100 tkr
Avskriv initial utvecklingskostnad		233 tkr	233 tkr	233 tkr
Utveckling i löpande verksamhet		150 tkr	150 tkr	150 tkr
Utbildning		25 tkr	25 tkr	25 tkr
Total kostnadsökning	1 196–1 418 tkr	1 745–2 636 tkr	1 745–2 636 tkr	1 745–2 636 tkr

* Avskaffande av tillståndskrav.

Den nu i utredningen föreslagna regleringen innebär att Lantmäteriet övertar Försvarsmaktens ansvar för tillståndshanteringen avseende spridningstillstånd för flygbilder och liknande registreringar. Regleringen innebär dessutom att Lantmäteriet får möjlighet att företa retusch i den sökandes material, vilket är en ny uppgift i förhållande till den nuvarande regleringen. Lantmäteriet kan konstatera att ett övertagande av tillståndshanteringen och dessutom en rätt att retuschera i annans material, kommer att kräva en utvecklingsinsats som måste genomföras *innan* ett ikraftträdande av en ny reglering kan ske för att Lantmäteriet ska kunna ta hand om tillståndshanteringen på ett tillfredställande sätt. Lantmäteriet har gjort bedömningen att ett införande kräver utveckling under en tidsperiod av cirka 12–18 månader. Detta innebär, beroende av lagens och förordningens ikraftträdande i förhållande till riksdagens beslut, att det ändå kan bli fråga om en del självgranskning under en viss tidsperiod innan Lantmäteriet nått full produktion. Ett nära samarbete och kompetensöverföring med Försvarsmakten är en förutsättning för en snabb överlämning.

2.1 Programvaror/utveckling

Lantmäteriet ser att myndigheten behöver utveckla, alternativt upphandla, programvaror för digital retusch både för flygbild och för laserdata. Programvarorna som Lantmäteriet använder i dag är anpassade för Lantmäteriets produkter och produktion, inklusive retuschering. För att kunna hantera ett bredare sortiment av flygbilder, laserdata och referenssystem från andra aktörer i ett tillståndsförfarande krävs utvecklingsinsatser.

All data kommer att kunna granskas i ett sådant förfarande men Lantmäteriet kommer inte att kunna retuschera i alla format/produkter. Det skulle medföra alltför stora investeringskostnader och det kommer inte att vara möjligt eller rimligt att införskaffa samtliga programvaror för all tänkbar retusch. Lantmäteriet kommer därför att behöva begränsa urvalet till de geografiska produkter som är mest förekommande på marknaden samt med hänsyn till syftet med lagen. Effekterna av detta förhållande blir att den sökande kommer antingen själv behöva företa nödvändig retusch i den aktuella informationen enligt instruktioner från Lantmäteriet, alternativt nekas tillstånd för den aktuella informationen/bilderna/datamängderna. Lantmäteriet känner exempelvis till att det

förekommer format på marknaden som är låsta på så sätt att det inte är möjligt att företa retusch i dem.

Lantmäteriet ser ett behov av att anskaffa en alternativt flera programvaror för att hantera ett bredare sortiment av laserskannade data. Kostnaden för detta beräknas till 100 000 kr/år i licenskostnad. Osäkerhetsfaktor här ligger i att fler eller färre licenser, för fler eller färre programvaror, kan komma att krävas utifrån vilka volymer och format Lantmäteriet kommer att behöva hantera.

Löpande avtal med konsulter som utvecklar applikationer behöver ses över *inför* ett ikraftträdande. Med erfarenhet av kostnader hittills för utveckling av programvaror för retusch i laserdata beräknas denna *initiala* kostnad uppgå till 1 miljon kr. Sannolikt krävs också viss utveckling även löpande av dessa verktyg på grund av nya format och uppdateringar. Dessa kostnader beräknas uppgå till 150 000 kr/år. Här gäller samma osäkerhetsfaktorer som angivits ovan. Dessa kostnader måste lånefinansieras enligt regler för utveckling av immateriella anläggningstillgångar. Avskrivningarna för dessa tillgångar är avklarade efter år 3.

2.2 Kompetensutveckling

För att kunna hantera nya och utvecklade programvaror samt fler format i samband med granskning och retusch krävs dels utbildning av handläggare för de specifika produkterna, dels kompetenshöjning generellt. Behovet av kompetenshöjning kommer uppskattningsvis att vara som störst under de första tre åren för att sedan avta. Utifrån de begränsade uppgifter som Lantmäteriet har tillgång till avseende den nuvarande tillståndshanteringen är det svårt att göra en bedömning av hur många programvaror som kan bli aktuella. Lantmäteriet räknar dock med att det kommer att finnas ett kontinuerligt behov av kompetensutveckling på grund av att nya format och produkter etableras på marknaden.

Kompetensutveckling av personal behövs för att kunna hantera ett större antal format, referenssystem och typer av produkter. Kompetensutvecklingen kan till största delen lösas internt varför kostnaderna kan begränsas jämfört med om utbildning skulle ha upphandlas externt. Uppskattningsvis beräknas kostnaden uppgå till 100 000 kr totalt.

Även extern utbildning på redan befintliga programvaror kommer att vara nödvändig att upphandla vilket ger en uppskattad kostnad 250 000 kr i kurskostnader/program.

Sammantaget räknar således Lantmäteriet med initiala kostnader för kompetensutveckling på 350 000 kr. Lantmäteriet bedömer att myndigheten kommer ha en löpande utbildningskostnad på 25 000 kr/år kopplat till det nya uppdraget.

2.3 Personal – nuläge

Tabellen nedan illustrerar resursåtgång för granskning och retusch av Lantmäteriets produktion av flygbilder och laserdata samt tillståndsgivning i 2012 års siffror.

Tabell 2 Arbetstid per arbetsuppgift

Verksamhet	Årsarbetstid
Granskning egen produktion	2,6
Varav utveckling, utredning, processarbete, etc.	0,25
Varav granskning och retusch av NNH	0,75
Varav granskning och retusch av flygbild	1,5
Varav granskning GGD	0,1
Tillståndsgivning totalt inkl. administration	0,55
Varav databastillstånd	0,15
Varav spridningstillstånd	0,4

Utredningens förslag att ta bort kraven på databastillstånd och delar av kravet på tillstånd för spridning innebär en besparing för Lantmäteriet som kan uppskattas till drygt en halv årsarbetskraft. Lantmäteriet har i beräkningarna utgått från att de i ökad grad får ta del av länsstyrelserna meddelade beslut om skyddsobjekt med avbildningsförbud, inklusive övrig relevant information i dessa avseenden.

2.4 Extern produktion av geografisk information

De effekter som utredningens förslag får avseende utökade uppgifter kan bedömas utifrån hur många ärenden Försvarmakten i dag hanterar. Lantmäteriets hantering av egenproducerad laserdata

är den verksamhet som bäst kan jämföras med Försvarsmaktens ärenden för att beräkna tidsåtgång per ärende enligt den föreslagna regleringen. (I den beräkningen använder vi tidsåtgången per produktionsområde för laserskannade data.) Granskning och retusch av ett produktionsområde tar i dag i genomsnitt 14 timmar. Av det tar granskningsprocessen omkring en och en halv timme. Dessutom tillkommer med utredningens förslag tid för ärendehantering, upprättande av beslut om tillstånd, hantering av lagringsmedia som ska tas emot och skickas etc. Vår bedömning är att denna hantering uppgår till ca en och en halv timme/ärende.

Försvarsmakten hanterar i dag ca 200 ärenden/år. Antalet ärenden har ökat kraftigt de senaste åren. En volym av ca 300 ärenden/år är sannolik inom några år. Med en volym om 200 ärenden/år kommer årsarbetstiden för tillståndshantering att uppgå till 1,8. Med en volym om 300 ärenden/år kommer årsarbetstiden uppgå till 2,7.

2.5 Skillnad i handläggningstid på granskning och retusch

Den nu i utredningen föreslagna regleringen innebär att Lantmäteriet får möjlighet att retuschera i den sökandes material, vilket är en ny uppgift i förhållande till den nuvarande regleringen. Det finns därför skäl att belysa vilka eventuella kostnader som denna nya uppgift (retuschåtgärder) kan förorsaka för Lantmäteriets del.

De kostnader som beskrivits ovan avseende nya programvaror och kompetensutveckling beträffande dessa kan i sin helhet kopplas till denna nya uppgift.

Lantmäteriet har gjort bedömningen att i medeltal kommer ca 80 % av tiden för att hantera ett ärende läggas på retuschåtgärder. Osäkerheten i beräkningen ligger främst i att vi saknar uppgifter om hur många ärenden som kommer att kräva retuschåtgärder.

3. Övriga konsekvenser

3.1 Förändrat antal skyddsobjekt

Efter att Lantmäteriets skyddsobjektsbas uppdaterats med nya skyddsobjekt kommer administrationen av basen minska med uppskattningsvis 50 % till cirka 0,07 årsarbetskrafter. Detta innebär således enbart en marginell påverkan (minus 117 timmar).

I förslaget till ny reglering föreslår också utredningen att Lantmäteriet via Försvarsmakten ska få information om av länsstyrelserna meddelade beslut om utbildningsförbud. Lantmäteriet har tidigare i enstaka fall fått uppgifter om dessa beslut. Detta innebär således att Lantmäteriet troligen inte har tillgång till alla beslut om utbildningsförbud, inklusive upphävande av skyddsobjekt, som länsstyrelserna fattat och vi har som en följd därav inte heller kunnat vidta relevanta retuschåtgärder i vår produktion av flygbilder och laserdata eller i tillståndshanteringen avseende databastillstånd.

I och med att överträdelsebestämmelserna i skyddslagen nu medför att nya beslut måste fattas beträffande alla skyddsobjekt har Lantmäteriet upplyst länsstyrelserna om att vi måste få ta del av dessa beslut. Vi får numera fler beslut men med bristfällig information, vilket innebär att vi fortfarande inte kan göra ändamålsenliga bedömningar i vår tillståndshantering eller i vår egen retusch. Lantmäteriet ägnar i nuläget uppskattningsvis ca fem timmar/per län och år till att telefonledes få tillgång till utförligare information.

Den reglering som nu föreslås kommer på längre sikt att innebära att Lantmäteriet kommer att kunna följa meddelade utbildningsförbud och företa ändamålsenlig retusch. Mindre resurser kommer också uppskattningsvis att behöva läggas på att söka upplysningar från länsstyrelser och objektsägare i den mån nya beslut fattas.

3.3 Den nationella höjdmodellen

Arbetet med granskning av den nya nationella höjdmodellen (NNH) tar i dag ca 0,75 årsarbetskrafter i anspråk men kommer på några års sikt att minska avsevärt. Det framtida resursbehovet är beroende av vilken ajourhållningspolicy Lantmäteriet väljer. Eftersom NNH i uppbyggnadsskedet belastar ett särskilt tidsbegränsat anslag till skillnad från övrig verksamhet inom kart- och bildsekretessverksamheten kan denna del emellertid inte räknas med som minskad kostnad.

3.4 Föreskrifter

Inledningsvis kommer Lantmäteriet att behöva arbeta med att ta fram föreskrifter. Arbetet kommer att behöva ske i nära samarbete med framför allt Försvarmakten. För att säkerställa att regleringen hålls ajour med den tekniska utvecklingen och med skyddsbehovet är det viktigt att Lantmäteriet kontinuerligt följer denna utveckling och anpassar föreskrifterna. Detta avser främst flygbilder och dylikt beträffande upplösning/noggrannhet.

3.5 Samarbete med berörda myndigheter

En ny reglering med ändrat ansvar med mera förutsätter ett tätt samarbete med berörda myndigheter, framför allt Försvarmakten. Lantmäteriet utgår därför från att tiden inför införandet av en ny reglering samt de närmaste åren från ikraftträdande av en ny reglering kommer att kräva merarbete i form av samråd med berörda myndigheter generellt och i aktuella tillståndsärenden.

4. Finansiering

Lantmäteriet kommer att behöva finansiering för det utökade ansvaret beträffande tillståndshanteringen för spridning av flygbilder eller liknande registreringar och för retuschverksamheten. Den del som övertas av Försvarmakten kan finansieras genom anslagsöverföring från Försvarmakten. För den nya verksamheten – retuschverksamheten – bör Lantmäteriet ges bemyndigande att ta ut avgifter för tillståndsprövningen och retuschverksamheten eller alternativt bör Lantmäteriet tilldelas särskilda anslagsmedel för verksamheten.

5. Retuschbehovet i ett långsiktigt perspektiv

Lantmäteriet retuscherar i de egna produkterna utifrån regleringen om skydd för landskapsinformation och beslut om avbildningsförbud. Enligt den nu föreslagna regleringen får Lantmäteriet möjlighet att företa retusch i andras flygfoton och liknande registreringar. Detta kommer att medföra en enhetlig retusch av vår och producenternas produktion av flygfoto och liknande registreringar och

skyddsobjekten med avbildningsförbud kommer därigenom att få ett bättre skydd än tidigare. Lantmäteriets retuschverksamhet kommer därigenom att upplevas som mer meningsfull och ändamålsenlig.

Lantmäteriet stödjer de förslag som nu ligger i utredningen utifrån de förutsättningar som har givits i kommittédirektivet samt den reglering som finns avseende beslut om avbildningsförbud. Lantmäteriet ser dock att det, i ett längre tidsperspektiv, finns en risk för att spridningstillstånd för landgeografisk information och avbildningsförbud för flygfoto m.m. kommer att förlora sin betydelse. Detta beror på att satellitbilder får en alltmer förbättrad kvalitet och är helt undantagna regleringen. Redan 2014 kommer det att finnas kommersiella satelliter med en upplösning på 0,25 meter. Genom satellitbildernas allt bättre upplösning avslöjas allt fler detaljer, och retuschbehovet i andra bilder blir allt mindre eftersom det kommer att saknas skäl att dölja sådant som ändå syns i satellitbilder. Lantmäteriet bedömer att det kommer en tidpunkt då retuschåtgärder i flygfoton m.m. inte längre fyller någon funktion eftersom satellitbilder avslöjar de detaljer som i nuläget retuscheras. När det inträffar kommer den föreslagna lagen om geografisk information liksom skyddslagens bestämmelser om avbildningsförbud beträffande dessa registreringar behöva ses över.²

² Notera dock att laserdata kan avslöja objekt som annars döljs av skog i flygfoton och satellitdata.

Det finns flygfoton i dag med en upplösning på 5 centimeter och laserdata med sådan noggrannhet att det är möjligt att se en trottoarkant.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligat ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
En ny lag om personnamn. [35]
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
Tillsyn över polisen. [42]
Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]

En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]
Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligat ansvar för stat och kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
Förskolegaranti. [41]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön

- hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.

- Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Långsiktigt hållbar markanvändning

- del 1. [43]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt

- samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst

- Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]

Effektivare bredbandsstöd. [47]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]