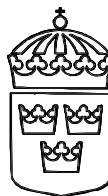


Kommittédirektiv

Översyn av bestämmelserna om skydd för landskapsinformation



Dir.
2012:69

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 databaser 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 tillståndshandlingen 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 tillståndshandlingen. 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 informationshanteringstjänster 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 Försvarmakten 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 landskapinformation. 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 (Försvarsdepartementet) med förslag till ändringar i förordningen om skydd för landskapsinformation. Ändringarna innebär 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 skyddsvärda att sekretessstiden utsträckts till etthundrafemtio 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 insatsförsvär. 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 digitaliserat 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 tillståndshandlingen 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 tillståndshandlingen 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 förslagets 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)