



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Prop. 86 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om beskyttelse av
og kontroll med geografisk informasjon
av hensyn til rikets sikkerhet

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	4.3	Departementets høringsutkast	10
			4.4	Høringsinstansenes syn	10
			4.5	Departementets vurderinger	11
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5	5	Forbud mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av dybde- data ...	13
2.1	Innledning	5	5.1	Gjeldende rett	13
2.2	Behovet for videreføring av forbudet mot opptak, mangfoldig- gjøring eller offentliggjøring av informasjon om militære anlegg og områder	6	5.2	Praksis i andre land	13
2.3	Behovet for videreføring av forbudet mot opptak, mangfoldig- gjøring eller offentliggjøring av dybde- data	7	5.3	Departementets høringsutkast	13
			5.4	Høringsinstansenes syn	14
			5.5	Departementets vurdering	16
3	Om høringen	8	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	17
4	Forbudet mot opptak, mang- foldiggjøring eller offentlig- gjøring av informasjon om militære anlegg og områder ...	8	7	Merknader til lovforslagene	18
4.1	Gjeldende rett	8		Forslag til midlertidig lov om beskyttelse av og kontroll med geografisk informasjon av hensyn til rikets sikkerhet	20
4.2	Praksis i andre land	9			

Prop. 86 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om beskyttelse av og kontroll med geografisk informasjon av hensyn til rikets sikkerhet

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet 10. april 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Forsvarsdepartementet legger med dette frem forslag til ny midlertidig lov om beskyttelse av og kontroll med geografisk informasjon av hensyn til rikets sikkerhet. Forslaget innebærer en videreføring av bestemmelsene som fremgår i lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter § 3. Det er ikke tilsiktet realitetsendringer i bestemmelsene.

Lov om forsvarshemmeligheter § 3 viser til forbud mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av henholdsvis informasjon om militære anlegg og områder og dybde data. Et sentralt formål med forslaget er å videreføre forskriftshjemlene. Etter departementets syn er en videreføring avgjørende for å opprettholde nødvendig beskyttelse av og kontroll med informasjon som har betydning for rikets sikkerhet. Videreføring av bestemmelsene vil redusere risiko for kompromittering av sensitive og sikkerhetsgraderte data.

Et forslag om å innta dagens forbud i nye bestemmelser i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) har vært på høring samtidig med forslag til lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 mv. Etter høringsrunden har det imidlertid vist seg nødvendig med en nærmere vurdering av lovforslaget og tilhørende forvaltningsregime. Departementet vil

søke å finne en bedre balanse mellom det nasjonale behovet for hemmelighold og det sivile samfunnets behov for informasjon. Samtidig vil lovarbeidet måtte tilpasses den pågående revisjonen av sikkerhetsloven.

Departementet foreslår derfor å innta forbudene i en midlertidig lov med varighet på inntil 2 år.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

I straffelovens delutredning III – NOU 2003:18 Rikets sikkerhet – gikk et utvalg inn for å oppheve lov om forsvarshemmeligheter, herunder § 3. Utvalget la vekt på at bestemmelsen rammer en rekke forberedelseshandlinger og at bestemmelsen har et foreldet preg. Utvalget uttalte at eventuell videreført strafflegging av handlinger som rammes av § 3 bør skje innenfor rammen av utvalgets forslag til et nytt tredje ledd i sikkerhetsloven § 17 om restriksjoner i forbudte områder. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) ble det gitt tilslutning til utvalgets forslag. Av lovtekniske årsaker ble imidlertid ikke innholdet i § 3 inntatt i sikkerhetsloven § 17. Samtidig ble lov om forsvarshemmeligheter § 1 videreført i sikkerhetsloven § 18 a. Det ble antatt at denne videreføringen ville medføre at deler av innholdet i § 3

også ble videreført. Det ble videre lagt til grunn at regulering i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) § 2-3 om forbudte luftområder gav tilstrekkelig beskyttelse av og kontroll med informasjon om militære områder og anlegg. Det var således etter departementets syn en underliggende intensjon om å videreføre hovedlinjene i § 3, herunder hjemmel til å angi nærmere rammer for forbudene i forskrift. Stortinget vedtok opphevelsen, jf. Innst. O. nr. 29 (2007–2008). Lov om forsvarshemmeligheter er således opphevet, men opphevelsen er ikke trådt i kraft i påvente av ikraftsetting av straffeloven 2005.

Sikkerhetsloven § 18 a og luftfartsloven § 2-3 gir etter departementets oppfatning ikke tilstrekkelig hjemmel til å beskytte og inneha kontroll over geografisk informasjon tilknyttet henholdsvis bunnforhold og militære anlegg og områder. Bestemmelsene gir hovedsakelig anledning til å forby adgang til bestemte områder og regulere tilgangen til eksempelvis luftrom. Det er imidlertid ikke ferdsel i områdene som er problematisk, men opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av informasjon over områdene. Eksempelvis er det generelt sett et behov for å beskytte og kontrollere data om bunnforhold langs hele norskekysten, uten at det av den grunn er ønskelig å gjøre norskekysten i sin helhet til et forbudsområde. Reguleringen er dermed ikke treffende for å ivareta bakenforliggende hensyn til nåværende lov om forsvarshemmeligheter i § 3.

Det ble på denne bakgrunn sendt på alminnelig høring et forslag om å innta lov om forsvarshemmeligheter § 3 i sikkerhetsloven. Høringsforslaget ble vedlagt høringsnotatet fra Justis- og beredskapsdepartementet om lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 mv. Etter en nærmere vurdering av merknadene til høringsforslaget, ser departementet behov for en vurdering av lovforslaget og tilhørende forvaltningsregime. Videre er det nødvendig å se nærmere på mulighetene til å finne en bedre balanse mellom det nasjonale behovet for hemmelighold og det sivile samfunnets behov for informasjon.

Planlagt ikraftsettingstidspunkt for straffelov 2005 er 1. oktober 2015. For å unngå en periode uten forbud og forskriftshjemler tilknyttet opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av henholdsvis informasjon om militære anlegg og områder og dybde data, må nevnte forbud videreføres med virkning fra senest samme tidspunkt. Departementet har dermed funnet det nødvendig å fremlegge et forslag om en videreføring av lov om forsvarshemmeligheter § 3 i en midlertidig lov.

2.2 Behovet for videreføring av forbudet mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av informasjon om militære anlegg og områder

Da det mest praktiske eksempelet på opptak av informasjon om militære anlegg og områder er luftfotografering, har også forbudet tidligere blitt referert til som et forbud mot luftfotografering. Forbudet i lov om forsvarshemmeligheter § 3 er imidlertid ikke begrenset til luftfotografering.

Med hjemmel i lov om forsvarshemmeligheter § 3 er det etablert et forvaltningsregime for særlig fotografering fra luften og bruk av andre luftbårne sensorsystemer, med formål om å beskytte blant annet militære installasjoner og områder mot uønsket kartlegging. Bestemmelsen er således ikke bare en straffebestemmelse, men også et sentralt hjemmelsgrunnlag for etablering av de nærmere rammene for forbudet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) forvalter forbudet.

Ny teknologi skaper nye sikkerhetsutfordringer. Luftbårne sensorer utvikles stadig, slik at informasjon som ikke tidligere var sårbar overfor denne innhentingsmetoden, er det i dag. Den fremtidige utfordringen anses primært å være bruk av avanserte sensorer som muliggjør detaljert 3D-modellering eller kartlegging av skjult funksjonalitet, sikringstiltak og sårbarhet. Ved militære anlegg og områder, vil denne typen informasjon gjennomgående anses som sensitiv og sikkerhetsgradert og ha behov for beskyttelse. Dette kan også være tilfelle ved enkelte av de objekter som er skjermingsverdige etter sikkerhetsloven.

Ved en vurdering av behovet for forbudet og ved en revisjon av forbudet med tilhørende forvaltningsregime, må det derfor sees hen til den teknologiske utviklingen. Sensorer vil i stadig økende grad kunne innhente data om objekter som er kamuflert, nedgravd eller nedsenket, samt innsiden av bygg og anlegg. Utviklingen innen fjernstyrte plattformer har også stor betydning.

Av nasjonale sikkerhetsmessige årsaker, er det av stor betydning å opprettholde den kontrollen som utøves over beskyttelsesverdig informasjon. Hensynet til beskyttelse av særlig militære anlegg og områder tilsier derfor at lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 1 videreføres. En beskyttelse av militære anlegg og områder vil dessuten samtidig beskytte militær aktivitet og militært utstyr i bruk. Det kan etter departementets syn også være grunn til å vurdere hvorvidt sivile objekter underlagt sikkerhetsloven skal kunne få nytte tilsvarende vern i de tilfeller hvor

objekteier anser dette som nødvendig og et slikt tiltak gir sikkerhetsmessig merverdi.

Etter luftfartsloven er det mulig å begrense eller forby adgangen til luftfart innenfor visse områder. I dette ligger det imidlertid ikke nødvendigvis en mulighet til å beskytte eller kontrollere informasjon som eventuelt blir innhentet, selv ved brudd på luftfartsregelverket. Videre er det ikke gitt at det er nødvendig å forby all luftfart over de anlegg eller områder som det er behov for å beskytte gjennom forbudet og forskriftshjemmelen som lov om forsvarshemmeligheter § 3 i dag utgjør. Departementet vil også bemerke at ordlyden i lov om forsvarshemmeligheter § 3 gjelder kartlegging av militære anlegg og områder uavhengig av om plattformen for kartleggingen er luft- eller landbasert. Det foreligger dermed etter departementets syn ikke annen lovgivning som vil tilfredsstillende det nasjonale behovet for beskyttelse av og kontroll med informasjon om militære anlegg og områder.

2.3 Behovet for videreføring av forbudet mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av dybdata

Forbudet mot opptak mv. av dybdata har sin bakgrunn i å beskytte rikets selvstendighet og sikkerhet, herunder beskytte norsk territorialfarvann. Departementet mener høyoppløselige dybdata for større områder av norsk territorialfarvann fortsatt må beskyttes. Skade ved kompromittering av detaljerte bunnforhold kan ikke gjenopprettes. En omfattende frigivelse av sensitive og per i dag graderte dybdata vil innebære at Forsvaret ikke lenger vil ha et fortrinn ved en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt. Samtidig vil det løpe en større risiko for at fremmede makter vil få tilgang på og anledning til å bruke detaljert dybdata i strid med norske interesser.

Høyoppløselig dybdata og terrengmodeller er av stor betydning for maritime operasjoner og taktisk navigering generelt, og for å operere ubåter spesielt. De samme dataene er avgjørende for en effektiv anti-ubåtkrigføring og minekrig, både minelegging og minerydding. Slike detaljkunnskaper om de nære kystfarvann og bunnforhold er en styrkemultiplikator som kan gi avgjørende fordeler for Forsvaret overfor en potensiell militær motstander i en krisesituasjon. I en eventuell konflikt vil den informasjonsoverlegenheten Forsvaret har hva gjelder høyoppløselig dybdata dermed kunne være avgjørende for utfallet av maritim krigføring.

Med en høyoppløselig terrengmodell av havbunnen, vil dessuten en fremmed ubåt med moderne navigasjonssystem kunne operere neddykket med stor navigasjonspresisjon i norsk territorialfarvann over lang tid uten å bli oppdaget. Beskyttelse av og kontroll med dybdata vil, etter departementets syn, i betydelig grad redusere risiko for navigering av fremmede makters ubåter langs kysten.

Hensynet til norsk suverenitetshevdelse, rikets sikkerhet, og planlegging og gjennomføring av militære operasjoner i en sikkerhetspolitisk krisesituasjon, forutsetter dermed at beskyttelsen av høyoppløselige dybdata videreføres. Fagmiljøene i Forsvaret og NSM har siden opphevelsen av lov om forsvarshemmeligheter fremholdt at det fortsatt er behov for å opprettholde et straffesanksjonert forbud mot opptak mv. av dybdata. Bestemmelsen utgjør også en nødvendig hjemmel for å regulere de nærmere vilkår for blant annet tillatelse til opptak av dybdata i forskrift. Det er også naturlig å knytte forvaltningsregime opp mot vurderinger av når dybdata kan avgraderes og offentliggjøres etter sikkerhetsloven.

Da private aktører ikke er underlagt sikkerhetsloven, må et straffesanksjonert forbud rette seg særlig mot at privatpersoner og selskaper selv innhenter dybdata gjennom oppmålinger eller annen kartlegging. Det vil være lite formålstjenlig å sikkerhetsgradere og beskytte slike data etter sikkerhetsloven, som rammer forvaltningsorganer, dersom enhver privatperson kan innhente og offentliggjøre de samme data selv. Det er også for private aktører risikoen for kompromittering av sensitiv informasjon er størst. Dette både fordi private aktører ikke er underlagt sikkerhetsregimet i sikkerhetsloven, og fordi det er større sannsynlighet for at fremmede makter benytter seg av og henvender seg til private aktører fremfor offentlige instanser for å få tilgang til informasjon. Samlet sett vil manglende videreføring av forbud overfor private aktører gi et lite effektivt, inkonsekvent og uthullet regelverk.

En effektiv regulering forutsetter dessuten at opptreden i strid med forbudet er straffesanksjonert.

Departementet har også vurdert hvorvidt annen lovgivning vil kunne tilfredsstillende det nasjonale behovet på området, uten å finne at dette er tilfelle, se også punkt 2.1. Den nye sikkerhetsloven § 18 a vil utelukkende gi anledning til å forby adgang til bestemte områder, og ikke gi nærmere rammer for beskyttelse av og kontroll med dybdata. Det er ikke ferdsel i seg selv forbudet sikter

på å regulere, men opptak, innsamling, mangfoldiggjøring av sensitiv informasjon om bunnforhold. Det synes ikke å være hensiktsmessig å forby ferdsel i samtlige områder hvor det er behov for beskyttelse og kontroll. Videre vil dagens regulering i sikkerhetsloven som nevnt ikke uten videre ramme private aktører.

3 Om høringen

Forsvarsdepartementets sendte i brev av 23. april 2014 til Justis- og beredskapsdepartementet et forslag om å innta lov om forsvarshemmeligheter § 3 i revidert stand i sikkerhetsloven. Justis- og beredskapsdepartementet tok forslaget med som vedlegg til høringsutsendelsen 17. juni 2014 med forslag om lov om ikraftsetting av straffeloven 2005, jf. Prop. 64 L (2014–2015) (Straffelovens ikraftsetningslov).

Foruten adressatene for Justis- og beredskapsdepartementets høring, har følgende instanser fått oversendt høringsbrevet:

Fiskeridirektoratet
Forskningsforum Møre
Havforskningsinstituttet
Kartverket
Kysten er klar
Kystverket
Miljødirektoratet
Norges geologiske undersøkelse
Norges vassdrags- og energidirektorat
Norsk institutt for vannforskning

Aquastructures AS
Fiskebåt
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening,
Norges fiskarlag
Navico Holding AS
Olex AS
Parker Maritime AS

Høringsfristen var 17. september 2014. Etter henvendelser ble det innvilget utsatt høringsfrist for spørsmålet om luftfotografering og dybde data til 1. oktober 2014. Følgende instanser har inngitt høringsinnspill om videreføring av § 3 i lov om forsvarshemmeligheter:

Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Samferdselsdepartementet

Fiskeridirektoratet
Forskningsforum Møre
Havforskningsinstituttet
Kartverket
Kysten er klar
Kystverket
Miljødirektoratet
Norges geologiske undersøkelse
Norsk institutt for vannforskning
Norges vassdrags- og energidirektorat
NRK

Aquastructures AS
Fiskebåt
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening,
Norges fiskarlag
IKT-Norge
Mediebedriftene
Navico Holding AS
Norsk presseforbund
Norsk Redaktørforening
Norsk journalistlag
Olex AS
Parker Maritime AS

Høringsinstansenes merknader til de enkelte forslag i høringsbrevet omtales tematisk under de ulike kapitlene nedenfor.

4 Forbudet mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av informasjon om militære anlegg og områder

4.1 Gjeldende rett

Lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 1 gjør det straffbart for den som uten samtykke fra Kongen, eller den Kongen bemyndiger, «optar, mangfoldiggjør eller offentliggjør kart, kroker, skisser, fotografier eller beskrivelser over fæstningsverker eller dertil hørende anlegg».

Med hjemmel i lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 1 er det etablert et forvaltningsregime for fotografering fra luften og bruk av andre luftbårne sensorsystemer. Dette er gjort gjennom forskrift 6. januar 1999 nr. 3 om fotografering mv. fra luften og kontroll av luftfotografier og opptaksmateriale fra luftbårne sensorsystemer (forskrift om luftfotografering mv.). Forskrift om luftfotografering mv. etablerer et forbud mot å ta luftfotografier eller gjøre opptak med luftbårne sensorsystemer over områder, anlegg eller andre objekter hvor Forsvaret har fastsatt restriksjoner mot slik virk-

somhet, med mindre det etter søknad er gitt forhåndstillatelse. NSM forvalter regimet.

Forbudet praktiseres i dag ved at militære anlegg, objekter og områder med beskyttelsesbehov mot særlig kartlegging fra luften, meldes inn fra Forsvaret til NSM. Det er således ikke slik at forbudet omfatter et hvert forsvarsanlegg. For at det skal innføres forbud mot luftfotografering over anlegg eller områder, skal et forbud gi en sikkerhetsmessig merverdi for det aktuelle anlegget eller området. Det foreligger en konkret liste over hvilke anlegg og områder forbudet gjelder for. Dersom det vern som forbudet gir ikke lenger anses nødvendig, kan også anlegg eller områder fjernes fra listen over forbudsområder. Forbudet vil dermed reelt sett ha betydning for et avgrenset område og avgrenset antall anlegg, samtidig som forbudet kan forvaltes på en dynamisk måte. Det er i dag også enkelte sivile objekter som er innmeldt og som er underlagt det vern forbudet gir.

Personer som utfører ervervsmessig luftfotografering eller opptak med luftbårne sensorsystemer, må normalt ha lisens utstedt av NSM for denne virksomheten. Utstedelse av lisens innebærer etter etablert praksis at de også sikkerhetsklareres. Vedkommende er ikke pålagt å søke tillatelse for å fotografere, så fremt fotograferingen ligger innenfor rammen av lisensen som er utstedt samt eventuelle vilkår eller øvrige pålegg gitt av NSM.

Virksomheter som utfører fotografering fra luften eller foretar opptak med luftbårne sensorsystemer over områder, anlegg eller andre objekter hvor Forsvaret har fastsatt restriksjoner mot slik aktivitet, må være leverandørklarert etter sikkerhetsloven. Slike luftfoto eller sensoropptak er å anse som sikkerhetsgradert informasjon. Virksomhetene må derfor behandle dataene i tråd med sikkerhetslovens bestemmelser. Informasjonen kan ikke frigis eller offentliggjøres uten etter tillatelse fra, og på de vilkår som er fastsatt, av NSM. Når det gjelder luftfotografier blir det fra NSMs side lagt restriksjoner på hvor god oppløsning fotografiene kan ha. NSM har også hjemmel til å gjennomføre andre kontrolltiltak i forbindelse med vurderingen.

Foto- eller opptaksmateriale for norsk presse eller annet medieorgan kan imidlertid offentliggjøres uten slik forutgående kontroll. Dette forutsetter at redaktøren eller utgiveren har vanlig redaktøransvar og sikrer at den som forestår fotograferingen eller opptaket innehar gyldig lisens eller tillatelse. Videre må redaktøren eller utgiveren forsikre seg om at det ikke uten særskilt tillatelse fotograferes eller gjøres opptak med sensor-

systemer av områder, anlegg eller objekter som rammes av forbudet.

Den teknologiske og samfunnsmessige utvikling har medført at praktiseringen av forvaltningsregimet knyttet til flyfotografering og bruk av luftbårne sensorsystemer har blitt betydelig liberalisert i løpet av de siste ti årene. Satellitteknologi har for eksempel medført at den tidligere praksisen med å retusjere militære anlegg og områder fra flyfoto har blitt forlatt, da disse tiltakene ikke lenger anses å gi noen sikkerhetsmessig merverdi. Videre er også fotografering ved bruk av droner blitt gitt en generell godkjenning uten søknad til NSM, dersom nærmere angitte vilkår er innfridd.

4.2 Praksis i andre land

De fleste land har et regelverk som kan knyttes til opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av sensitiv informasjon om infrastruktur. Det benyttes imidlertid ulike metoder for å regulere dette. Noen land legger størst vekt på regulering av sensorbruk, mens andre legger størst vekt på regulering av plattformbruk. Enkelte land mangler et regelverk som er sammenlignbart med det norske, men oppnår likevel beskyttelse gjennom andre reguleringer. Eksempelvis vil det kunne foreligge regelverk innenfor terrorforebygging eller luftfart som kan ha tilsvarende formål som det norske regelverket. Videre er det mulig å ha strengere regelverk tilknyttet anskaffelse av droner enn regelverk tilknyttet selve bruken av droner. Dette gjør det vanskelig å få en oversikt over den samlede effekten regelverket i andre land har.

I Sverige er opptak og distribusjon av data fra luftbårne sensorer regulert gjennom lagen (1993:1742) og förordning (1993:1745) om skydd för landskapsinformation. Hovedregelen er at det ikke kreves tillatelse for opptak med luftbårne sensorer når det ikke er forhøyet beredskap. Man må derimot søke om godkjenning for spredning av sensoropptak og for å opprette databaser. Tillatelse til spredning gis etter søknad til de regionale militærkommandoene. Brudd på bestemmelsen er straffsanksjonert med bøter eller fengsel i inntil 6 måneder.

I Finland er flyfotografering og undersøkelser fra luftfartøy regulert i territorialövervakningslagen av 18. august 2000. Av loven fremgår det at det er forbudt å gjøre opptak med luftbårne sensorsystemer over nærmere definerte militære anlegg og installasjoner.

Storbritannia har ikke et særskilt regelverk sammenlignbart med det norske, men oppnår

skjerming av informasjon gjennom for eksempel regulering av lufttrafikk og gjennom terrorforebyggende lovgivning. Andre sammenlignbare land, slik som USA og Spania, har et forvaltningsregime tilknyttet bruk av luftbårne sensorsystemer.

Fotografering fra droner, fly og helikoptre innenfor nederlandsk territorium, krevde frem til 2013 tillatelse fra det nederlandske forsvarsdepartementet. Fra 1. juni 2013 er flyfotografering ikke lengre søknadspliktig. Dette omfatter også militære områder. Det nederlandske forsvarsdepartementet begrunner regelendringen med at tilgangen på kommersielle satellittbilder har gjort regelverket utdatert.

Mange land arbeider nå med ny regulering av fjernstyrte luftfartøy. Det pågår også et arbeid i EU for å regulere slik bruk, uten at det per i dag er kjent hvordan slik regulering vil bli.

4.3 Departementets høringsutkast

I departementets høringsutkast er det foreslått at lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 1 inntas i sikkerhetsloven i revidert stand. Den foreslåtte bestemmelsen lyder som følger:

«Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som uten tillatelse fra Kongen, eller den Kongen bemyndiger, kartlegger skjermingsverdig objekt, eller militært anlegg eller område, ved å samle inn eller sammenstille data om disse, eller som offentliggjør slike data eller produkter basert på slik data

Kongen gir nærmere bestemmelser om vilkår for tillatelse som nevnt i første ledd.»

Det er foreslått at rammene for tillatelse til luftfotografering mv. bør defineres nærmere i egen forskrift, slik som i dag. Dagens forskrift fremstår imidlertid som foreldet og lite tidsriktig. Det er derfor iverksatt et revisjonsarbeid. Siktemålet er å nyansere og myke opp regelverket der dette fremstår som sikkerhetsmessig forsvarlig ut fra en vurdering av hvilken risiko ulike kartleggingsalternativer faktisk anses å representere.

Bruk av avanserte sensorsystemer som kan «se» gjennom bygningsmassen og bakken, eller benyttes til detaljert 3D-modellering, antas i fremtiden å kunne medføre en alvorlig negativ risiko-utvikling og svekkelse av sikkerhetstilstanden. Departementet ser derfor et behov for at bruk av denne type sensorer også i fremtiden er underlagt et strengt reguleringsregime.

Bruk av luftbårne fotosensorer vurderes derimot normalt til ikke å ville medføre noen vesentlig

risikøkning eller svekkelse av sikkerhetstilstanden. For enkelte skjermingsverdige objekter, og militære anlegg og områder, kan imidlertid dette stille seg annerledes. Det må vurderes om et forbud vil ha sikkerhetsmessig merverdi og dermed være påkrevd. I disse tilfellene må det kunne etableres et tilsvarende fotoforbud på bakken, med tilhørende skilting.

Etter sin ordlyd rammer någjeldende lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 1 informasjonsinnhenting om militære anlegg og områder, uavhengig av om dette skjer fra luft eller bakke. Denne tilnærmingen ble foreslått videreført, selv om det i dag kun er etablert et forvaltningsregime for den kartlegging som skjer gjennom fotografering fra luften og bruk av luftbårne sensorsystemer. Det avgjørende bør være aktivitetens skadepotensiale, og ikke om plattformen for informasjonsinnhenting er luft- eller bakkebasert. I forlengelsen av dette kan det være nødvendig å vurdere om det i fremtiden også kan være behov for etablering av et forvaltningsregime for bakkebasert kartlegging av skjermingsverdige objekter, eller militære anlegg og områder.

Behovet for beskyttelse av informasjon om militære anlegg og områder tilsier etter departementets oppfatning at lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 1 videreføres, men i en modernisert form. I dagens samfunn bør også sivil infrastruktur som er av betydning for våre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser kunne gis et tilsvarende vern. Det ble dermed foreslått en bestemmelse som i tillegg til militære anlegg og områder, også omfattet objekter som er utpekt som skjermingsverdige etter sikkerhetsloven.

4.4 Høringsinstansenes syn

Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Mediebedriftenes Landsforening er av den oppfatning at forslaget er i direkte strid med Stortingets vedtak om å oppheve lov om forsvarshemmeligheter. Det heter i deres felles uttalelse:

«Selv om opphevelsen ikke er trådt i kraft i påvente av Straffeloven, står vi overfor et lovlig fattet vedtak fra Stortinget. FD legger dermed opp til en omkamp om dette spørsmålet og foreslår å gjeninnføre forbud det egentlig var politisk enighet om å oppheve. Dette alene må være et tungtveiende argument mot forslaget fra FD.»

Det er også vist til at forslaget er problematisk med tanke på medias rolle i et demokratisk samfunn og det vern media skal ha mot straffefølgning. Et eventuelt straffebed som rammer media ved eksempelvis fotografering, innsamling, sammenstilling og/eller offentliggjøring av informasjon vil etter deres oppfatning være i strid med EMK artikkel 10 og grunnloven § 100.

I tillegg er det vist til at forbudet er for vidt formulert. Videreføring bør innebære at det inntas et vilkår om at straff forutsetter at fotograferingen vil kunne ha betydning for rikets sikkerhet.

De ovennevnte høringsinstanser uttaler videre at det å innta skjermingsverdige objekter i forslaget «betyr at svært mange bygninger og andre objekter vil ende opp med å være omfattet av forbudet mot kartlegging, innsamling, sammenstilling eller publisering selv om de ikke utgjør noen trussel for rikets sikkerhet, og til tross for at de i kraft av sin funksjon i samfunnet, har stor allmenn interesse.»

IKT Norge mener at forbudet representerer en innskjerping av regelverket som er i strid med utviklingen i andre sammenlignbare land. Det vises til utviklingen internasjonalt, der lovverket er i ferd med å liberaliseres og moderniseres, og tilpasses teknologiske muligheter og markedets behov. I tillegg vises det til at nåværende forbud har ført til at kartløsninger i Norge er enkle og dårlige, som også har og vil få betydning for norsk turistnæring.

Kartverket mener på sin side at både luftfoto og detaljerte 3D-modeller er så vanlige, at det ikke er hensiktsmessig med et forbud. Videre at et forbud må kunne avgrenses til kartlegging av militære og sivile sikringstiltak, samt sårbarheter som fra utsiden fremstår som skjulte. Praktiske vanskeligheter med å ajourføre en liste over de skjermingsverdige objektene som det er forbudt å fotografere, sammen med det forhold at sivile objekter allerede er fotografert, gjør at Kartverket anbefaler å utelate sivile skjermingsverdige objekter fra lovforslaget.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har visse betenkeligheter med hvordan forbudet skal forvaltes og hvorvidt forbudet vil være effektivt og egnet til å ivareta sitt formål:

«En forutsetning for å kunne praktisere et flyfotograferingsforbud er at alle som har muligheten til å ta slike foto er klar over hvilke objekter og områder som det er forbudt å fotografere. Å dele slik kunnskap om viktige, beskyttelsesverdige anlegg med offentligheten vil etter NVEs vurdering delvis kunne under-

grave formålet med forbudet. At det i tillegg finnes en rekke satellittjenester på internett som gir bildeoversikter og kart, vil ytterligere begrense virkningen av forbudet. Håndhevelsen av forbudet vil være svært vanskelig, om ikke umulig, også fordi det allerede finnes flyfotografier av en rekke objekter og områder.»

Norges geologiske undersøkelse (NGU) er opptatt av at det må være en effektiv og faglig forsvarlig forvaltning av forbudet, som også tar hensyn til samfunnets behov for den aktuelle informasjonen. NGU viser til at forvaltningen forutsetter god kompetanse på området, effektiv saksbehandling og en til enhver tid oppdatert oversikt over hvilke områder som er sensitive:

«Selv om de forhold Forsvarsdepartementet foreslår ikke avviker vesentlig fra eksisterende lovgivning og praksis, er det nå gode grunner til å gå kritisk igjennom de faglige forutsetningene for å straffe visse typer kartlegging med mindre det er innhentet forhåndssamtykke fra Forsvaret/Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Siktemålet bør være at gradering av offentlige og private geodata gjøres treffsikkert, er mulig å håndheve effektivt og rettferdig, og ikke svekker samfunnets mulighet til økonomisk utvikling og evne til å forvalte naturfarer, miljø og ressurser på en bærekraftig måte.»

4.5 Departementets vurderinger

Departementets forslag har, som redegjort for, møtt motstand hos flere høringsinstanser. Etter departementets oppfatning synes enkelte av merknadene å bero på misforståelser hva gjelder gjeldende regelverk og forslagets innhold. Det kan synes som om departementets redegjørelse for forslaget ikke er tilstrekkelig forstått.

Stortinget har gitt tilslutning til at lov om forsvarshemmeligheter, herunder § 3, skal oppheves. Det har imidlertid etter departementets syn vært en underliggende intensjon om at en regulering tilknyttet informasjon om militære anlegg og områder og dybde data skal videreføres i sikkerhetsloven. Departementet forsøker dermed ikke å foreta en omkamp på vedtaket om opphevelse av lov om forsvarshemmeligheter. Forslaget er ment å være i tråd med intensjonen om slik videreføring, hvor lovtekniske hensyn, hensynet til det sivile samfunnets behov for geografiske data og behovet for å ha hjemmel til å fastsette nærmere rammer for forbudet, forsøkes ivaretatt. Som rede-

gjort for i punkt 2.2, vil ikke luftfartsloven etter departementets syn gi tilstrekkelig vern.

Forslaget, sammen med kommende forskriftsverk, er dessuten ment å innebære en liberalisering av dagens regulering. Dette har høringsinstansene ikke ansett for å være tilfelle. Forslaget er heller ikke ment å gi en utvidet mulighet til straffeforfølgning. Et effektivt regelverk på dette området forutsetter imidlertid at det foreligger konkrete sanksjoner ved eventuelle lovbrudd.

Primærhensikten med departementets forslag er å sikre en hjemmel til i forskrift å kunne fastsette de nærmere rammene for hvilke anlegg og områder som rammes av forbudet, eventuelle unntak fra forbudet og vilkår for tillatelse til eksempelvis luftfotografering.

Departementet vil tilpasse forvaltningsregimet til det sivile samfunnets behov – herunder pressen og andre medieorganer – i så stor grad som mulig. Eksempelvis har det nylig blitt gitt en generell tillatelse til å fotografere fra droner, under visse nærmere angitte forutsetninger. Det stilles heller ikke lengre krav om sikkerhetsklarering for fotografer som fotograferer fra luft, så fremt det er utenfor restriksjonsområder eller ikke bærer preg av systematisk kartlegging av større områder.

Det er hovedsakelig bruk av ny, avansert sensorteknologi, som muliggjør detaljert 3D-modellering eller kartlegging av funksjonalitet, sikringstiltak og sårbarhet ved beskyttelsesverdige anlegg og områder, som det i fremtiden vil være behov for å regulere. Alminnelig flyfotografering representerer i dag for de fleste objekter ingen stor sårbarhet, og departementet ønsker på dette området å vurdere om regimet i fremtiden kan liberaliseres ytterligere. Et slikt forbud vil i fremtiden kun bli benyttet for de objekter, anlegg eller områder hvor eier (vanligvis Forsvaret) har vurdert at et forbud vil gi en sikkerhetsmessig merverdi. Etter departementets vurdering, kan skjerming mot opptak fra luften for sivile skjermingsverdige objekter bare være hensiktsmessig for et fåtall sivile objekter.

Det understrekes at etter § 7 i luftfotograferingsforskriften er presse og media allerede eksplisitt unntatt kontroll av opptaksmateriale, så fremt redaktøren eller utgiveren er underlagt det alminnelige redaktøransvaret og den som fotograferer har lisens og tillatelse til å gjøre slike opptak. Departementet tar ikke sikte på å gjøre endringer i dette.

Departementet tar merknadene som er mottatt til etterretning. Departementet mener imidlertid at det foreligger et behov for beskyttelse av og kontroll med geografisk informasjon. Det er av stor

betydning blant annet å opprettholde kontroll over hvem som opptar og innehar sensitiv og sikkerhetsgradert data knyttet til forsvarsanlegg, hvordan den håndteres, og sikre at slik data ikke tilflyter uvedkommende. Kompromittering vil være irreversibelt. Samlet sett viser dette etter departementets syn at bestemmelsen bør videreføres.

Høringsinnspillene som er mottatt, synliggjør at det i større grad er nødvendig å klargjøre det tiltenkte innholdet og rekkevidden av forbudet. Høringen viser dessuten at det vil være viktig å lytte til og involvere det sivile samfunnet på en bedre måte i lovarbeidet, herunder også ved revisjon av forskrifter og annen forvaltning av forbudet.

Det er som nevnt i punkt 4.1 innført tiltak for å liberalisere og forenkle forvaltningen av forbudene. Det vil dessuten foreslås ytterligere tiltak etter nærmere dialog med sentrale sivile aktører. Eksempelvis kan det vurderes hvorvidt det skal gis en generell tillatelse til bruk av fotosensorer utenfor fastsatte restriksjonsområder, offentliggjøring av restriksjonsområder og om det skal fortløpende vurderes å tillate høyere oppløsning i takt med den teknologiske utviklingen.

Forbudet mot opptak, mangfoldiggjøring og offentliggjøring av informasjon om militære anlegg og områder vil falle mest naturlig inn i sikkerhetsloven, gjennom dens bestemmelser om objektsikkerhet. Departementet mener dermed at bestemmelsen på sikt bør vurderes inntatt i sikkerhetsloven. Det pågår i dag et arbeid med å revidere sikkerhetsloven. Planlagt ikraftsetting av straffeloven 2005 er imidlertid antatt ferdigstilt på et tidligere tidspunkt enn revisjonsarbeidet. For å unngå en periode med et lovtomt område, mener dermed departementet at bestemmelsen bør videreføres i en midlertidig lov i moderne språkdrakt. Foreslått varighet er på inntil 2 år fra og med ikraftsettidspunktet. En slik midlertidig lov vil innebære at lovarbeidet og kommende lovforslag kan samkjøres med pågående revisjonsarbeid med sikkerhetsloven på en hensiktsmessig og forsvarlig måte. Videre vil dette gi tilstrekkelig med tid til å imøtekomme mottatte merknader og involvere sivile interesser i arbeidet med det kommende lovforslaget og forvaltningsregimet.

Departementet har iverksatt arbeidet med å vurdere nærmere rammene for forbudet, herunder vilkår for dispensasjon fra forbudet og saksbehandlingen i anledning søknad om slik dispensasjon. I den anledning har de berørte departementene blitt invitert til et møte for å kunne gi innspill til Forsvarsdepartementets videre fremdrift i arbeidet, og for å avklare nærmere hvilke konkrete behov det sivile samfunnet har for blant

annet å kunne fotografere landområder. Departementet vil også få bistand fra Forsvaret i arbeidet. De berørte departementene og eventuelle underliggende etater vil fortløpende involveres i arbeidet, herunder ved at de kan benyttes som referansegruppe i forbindelse med departementets arbeid.

5 Forbud mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av dybde data

5.1 Gjeldende rett

Forbud mot opptak mv. av dybde data følger av lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 3, hvor det fremgår at det er belagt med straff for den som

«uten samtykke av Kongen eller vedkommende regjeringsdepartement optar, mangfoldiggjør eller offentliggjør kart eller kartskisser over rikets havner, fjorder eller innløp eller over nogen del av Norges sjøterritorium eller der foretar maaling eller andre lodninger end saadanne, som er nødvendig for sikker navigering i den almindelige seilled».

Det er i dag begrensninger på alminnelig tilgang til høyoppløselige dybde data for kystnære sjøområder. Fra territorialgrensen og inn til norskekysten er dybde data med tettere oppløsning enn 50 meter mellom punktene definert som sikkerhetsgradert informasjon etter sikkerhetsloven. Kartverket har derfor ikke anledning til å utlevere mer detaljerte data uten godkjenning fra Forsvaret. Slike data graderes KONFIDENSIELT eller høyere. Sikkerhetsgraderingen er hjemlet i sikkerhetsloven og gjelder for alle virksomheter innenfor sikkerhetslovens virkeområde.

Normal prosedyre er at Sjødivisjonen i Kartverket søker Forsvaret ved Forsvarets Operative Hovedkontor om frigivelse av data på vegne av private rettssubjekter som har behov for slike data. Forsvaret har fastsatt egne retningslinjer for henvendelser om avgradering og utlevering av dybde data, som følger reglene for avgradering i sikkerhetsloven med forskrifter. Som hovedregel gir Forsvaret samtykke til frigivelse dersom dataene skal brukes til samfunnsviktige formål eller er viktige for næringsutvikling. Dette gjelder særlig dersom dataene er begrenset til et mindre sjøområde. Forsvaret kan sette vilkår i forbindelse med samtykket.

Da private rettssubjekter som hovedregel ikke er underlagt sikkerhetsloven, utgjør lov om for-

svarshemmeligheter § 3 en nødvendig hjemmel for å fastsette nærmere regulering av sikkerhetsmessig karakter overfor private aktører.

5.2 Praksis i andre land

Finland og Sverige har sammenlignbare bunnforhold og topografi som Norge.

I Finland er det også forbud mot kartlegging av sjøbunnen uten tillatelse fra Forsvaret. Det er Marinekommandoen i Finland som behandler søknader om kartlegging av finsk sjøterritorium.

Av den finske territorialövervaktningsslagen av 18. august 2000 fremgår følgende:

«På Finlands territorialvatten får utredninger som gäller formen eller sammensättningen av eller strukturen hos havbotten eller dess inre inte utan tillstånd företas med hjälp av geologiska eller geofysiska undersökningar, inte heller får havsbottens topografiska former mätas och registreras systematiskt.»

I Sverige reguleres sjømåling i lag om skydd för landskapsinformation. I loven forbyr sjømålinger uten tillatelse, med unntak av målinger av innsjøer, kanaler og havner for den som er ansvarlig for havnen. Tillatelse gis av regjeringen eller den regjeringen har delegert slik myndighet til. I SOU 2013:51 (Skydd för geografisk information) foreslås forbudet videreført i lag om skydd för geografisk informasjon. Brudd på forbudet er i dag, og i nevnte lovforslag, straffesanksjonert med bøter eller fengsel inntil 1 år.

5.3 Departementets høringsutkast

Departementet har foreslått å innta forbudet mot opptak mv. av dybde data fra lov om forsvarshemmeligheter til sikkerhetsloven. Den foreslåtte bestemmelsen ble forsøkt modernisert og tilpasset dagens behov, og er ment som en liberalisering av dagens regulering. Følgende bestemmelse er foreslått;

«Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som uten samtykke fra Kongen, eller den Kongen bemyndiger, og uten aktverdig grunn, gjennomfører kartlegging i Norges territorialfarvann ved å systematisk samle inn eller sammenstille sjømålingsdata, digitale terrengmodeller eller tilsvarende dybde data, som har en tettere oppløsning enn 50 meter mellom punktene, eller som offentliggjør slike data eller kart eller andre elektroniske eller fysiske produkter basert på slike data.

Innsamling, sammenstilling og offentliggjøring som er nødvendig for sikker navigering i seilingsleden, eller som er nødvendige for å gjennomføre offentlig arealplanlegging eller lovlig næringsvirksomhet i et avgrenset geografisk område anses å være aktverdig grunn etter første ledd.

Kongen gir nærmere bestemmelser om vilkår for og samtykke til innsamling, sammenstilling og offentliggjøring av slike data».

I bestemmelsen er det inntatt et forbud mot innsamling og offentliggjøring av dybdata med nærmere angitt kvalitet. Departementet foreslår imidlertid et generelt unntak fra forbudet dersom to kumulative vilkår er oppfylt:

- a. At aktiviteten er nødvendig for sikker navigering i seilingsleden, for å gjennomføre offentlig arealplanlegging eller i forbindelse med lovlig næringsvirksomhet.
- b. At innsamlingen skjer i et «avgrenset geografisk område», noe som er nødvendig for å unngå at dybdata i større sjøområder sammenstilles. Hva som menes med «avgrenset» må forstås i denne kontekst, og må også sees i sammenheng med den aktivitet som gjør innsamlingen av data nødvendig. Departementet vil gi nærmere bestemmelser om når innsamling er ment å foregå over så store sjøområder at det må søkes om samtykke til innsamlingen, og om hvilke vilkår som kan oppstilles i den forbindelse. Det ligger imidlertid i sakens natur at kartlegging av for eksempel en hel fjord eller andre sjøområder på flere hundre kvadratkilometer ikke vil være å anse som et avgrenset geografisk område. Noen få kvadratkilometer vil åpenbart tilfredsstille vilkåret om avgrensning. I slike tilfeller har man tidligere hatt saker hvor Forsvaret har oppstilt som vilkår at dataene midlertidig kan disponeres av et rettssubjekt, men må leveres tilbake til Forsvaret/Sjøkartverket etter en gitt periode, og at dataene ikke kan kopieres eller offentliggjøres.

Lovforslaget vil etter departementets oppfatning imøtekomme sentrale samfunnsmessige og næringsmessige behov for tilgang til høyoppløselige dybdata, samtidig som hensynet til beskyttelse av slike data ivaretas. Forslaget antas også å kunne medføre en kortere saksbehandlingstid knyttet til søknader om frigivelse av dybdata. For data som omfattes av unntaket om

aktverdig grunn, vil det kunne etableres en ordning hvor Sjøkartverket selv kan frigi data til interessenter, uten å måtte forelegge søknadene for Forsvaret. I forvaltningen av forbudet vil det fortsatt være behov for dialog mellom relevante aktører på militær og sivil side for å finne hensiktsmessige løsninger som både tar hensyn til nasjonal sikkerhet og samfunns- og næringsmessige behov.

Et straffesanksjonert forbud må rette seg mot privatpersoner og selskaper. Det vil være lite formålstjenlig å sikkerhetsgradere og beskytte slike data etter sikkerhetsloven, som er i offentlige myndigheters besittelse, dersom enhver privatperson kan innhente og offentliggjøre de samme data selv. Videre forutsetter en effektiv regulering at forbudet er straffesanksjonert.

Straffebudet er forsøkt utformet så klart at den enkelte kan forutberegne sin stilling. Det foreslås derfor en klar regel om at forbudet i utgangspunktet gjelder dybdata som har en tettere oppløsning enn 50 meter mellom punktene. I forskrift vil det imidlertid, innenfor rammen av forbudets generelle utgangspunkt, kunne gis lempeligere og mer detaljerte regler om hva som skal anses som høyoppløselige dybdekurver og sjøbunnsmodeller gjeldende for ulike dybdeforhold. Dette tilsvarer gjeldende retningslinjer fra Forsvaret ved henvendelser om avgradering og utlevering av dybdata. 50 meters-regelen er beholdt fordi dette også i fremtiden bør være hovedregelen for kartlegging på dybder over 30 meter regnet fra laveste lavvann. Det understrekes derfor at lovforslaget ikke innebærer noen innskjerping i forhold til gjeldende rett. Tvert om vil unntaksbestemmelsen om aktverdig grunn, jf. forslaget til nytt annet ledd, innebære en reell oppmyking i forhold til dagens regelverk. Øvrige lempninger i forhold til det generelle forbudet vil innebære detaljreguleringer som ikke er egnet til å innarbeides i lovteksten til det generelle forbudet/straffebudet.

5.4 Høringsinstansenes syn

Departementet har møtt motstand mot forslaget. Det er mottatt merknader fra blant annet andre departementer og deres underliggende etater, offentlige organisasjoner, institusjoner og samarbeidsprosjekter (eksempelvis *Kysten er klar*) og private aktører. Sistnevnte inkluderer Olex AS og Navico Holding AS. Dette er selskap som blant annet tilbyr karttjenester til private kunder, herunder fiskeplottsystemer. Et fiskeplottsystem innebærer at båter selv opptar og deler bunndata

med andre kunder. Innsamling og deling av informasjon gir mulighet til å kartlegge store deler av havbunnen.

Et stort antall høringsinstanser, eksempelvis *Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet, Norsk institutt for vannforskning, Miljødirektoratet, Kysten er klar, Olex AS, Forskningsforum Møre og Fiskeridirektoratet* understreker at det foreligger et stort behov for det sivile samfunnet å benytte seg av dybde-data. Eksempelvis viser *Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening* til at dybde-data er viktig for «farledssikkerhet, vedlikehold av sjømerker, taretråling, havbeite, skjellsanduttak, forvaltning av marint beskyttet områder og marint biologisk mangfold, havneforvaltning, ankring og opplag, rør og kabler, kommunal kystsonoplanlegging og overvåking av dumping/deponering og industriforurensing.»

Ovennevnte høringsinstanser viser dessuten til at hensynet til sikker ferdsel på sjø, forsvarlig arealplanlegging, effektiv og bærekraftig utnyttelse av ressursene i havet, best mulig ivaretagelse av miljøet og behovet for og fordelene av verdiskapning langs kysten, tilsier at samfunnet har et større behov for tilgang til dybde-data enn Forsvaret har behov for å gradere og skjerme informasjonen. *Olex AS* uttaler:

«Lovforslaget medfører et betydelig tilbakeskritt for den norske fiskeflåten. Den mister et viktig og utbredt verktøy [fiskeplottsystemet, departementets merknad], som effektiviserer dens arbeid og trykker dens navigasjon.»

Høringsinstansene viser dessuten til at departementets forslag, sammen med gjeldende graderingsregime og de krav som stilles til sikkerhetsklarering og behandling av data etter sikkerhetsloven, gjør det vanskelig å få tilgang til informasjon som er nødvendig i ovennevnte arbeid og at det er for ressurskrevende å få tak i slik data. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* mener i den sammenheng at det bør være tilstrekkelig at dybde-data behandles i henhold til sikkerhetsloven § 11. Det bør ikke være nødvendig at utlevering av data skal godkjennes av Forsvaret. Videre vises det til at sikkerhetsgradering etter sikkerhetsloven ikke skal gå lengre enn nødvendig og at det ikke foreligger et behov for at dybde-data graderes som KONFIDENSIELT. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* uttaler dessuten:

«Når det gjelder begrensninger i offentliggjøringen av Kartverkets dybde-data, mener vi pri-

mært dette bør avgrenses til skjermingsverdige objekt, militære anlegg og militært område på samme måte som data for landområder.»

Flere av høringsinstansene, slik som *Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Havforskningsinstituttet, Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening* og *Forskningsforum Møre* viser til at forbudet og graderingsregime vil kunne sette begrensninger for MAREANO-programmet. MAREANO-programmet er et kartleggingsprogram initiert og ledet av offentlige institusjoner og har til hensikt å kartlegge kystsonen for å legge til rette for en kunnskapsbasert forvaltning av kystsonen.

Nærings- og fiskeridepartementet og *Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening* setter spørsmålsteget ved om Forsvaret har behov for et så omfattende forbud og graderingsregime. Det vises blant annet til at grensen på 4 nautiske mil først i 2004 ble utvidet til 12 nautiske mil. Dette innebærer at det ikke forelå begrensninger i dybdeopptak mellom 4 og 12 nautiske mil før dette tidspunktet. Store mengder dybde-data har dermed i prinsippet vært fritt tilgjengelig i en årrekke.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og *Forskningsforum Møre* er også av den oppfatning at en oppløsning på 50 meter er for grov, og vil ramme en alt for omfattende mengde dybde-data.

Flere høringsinstanser, blant andre *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* og *Miljødirektoratet* har vist til at det fremstår uklart hva som anses som aktverdig grunn og dermed unntatt forbudet. Det fremheves også at det foreligger andre grunner til å samle inn og benytte dybde-data som må anses som aktverdige grunner utover det som nå er opplistet. *Miljødirektoratet* uttaler:

«Dersom oppstillingen i andre ledd er ment å være en uttømmende liste, er ikke kartlegging av miljødata som ikke er knyttet til seiling i farleden, arealplanlegging eller lovlig næringsvirksomhet omfattet, som vi mener det bør være.»

Det poengteres videre at det er uklart i hvilke tilfeller det er krav om samtykke:

«Det fremkommer for det første ikke klart i forslaget til lovtekst om lovlig frigivelse av dybde-data som følge av aktverdig grunn betinger et samtykke. Det er i tillegg uklart om samtykke i så fall kun kan gis dersom det foreligger aktverdig grunn.»

Fiskeridirektoratet mener at områdene som Forsvaret er villig til å utlevere dybde-data over, er for små til at dataen kan benyttes på en hensiktsmessig måte i planleggingen av en effektiv og bærekraftig utnyttelse av ressursene i havet.

Høringsinstansene mener dessuten at den teknologiske utviklingen gjør bestemmelsen forældet. Et stort antall fartøy har teknologi som vil ta opp data med bedre oppløsning enn det som forbys, og har gjort dette over en lengre tidsperiode. Dette medfører at forbudet vil være vanskelig å håndheve og at store mengder data allerede kan være kompromittert. *Navico Holding AS* uttaler:

«Den tekniske utviklingen har gjort at et forbud i praksis er umulig å håndheve, og det vil ikke ha noen effekt med hensyn til ivaretagelse av rikets sikkerhet.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser dessuten til at forbudet i realiteten vil omfatte all sjøkartlegging, da alle instrumenter vil ha bedre oppløsning enn det som rammes av forbudet. *Olex AS* og *Fiskebåt* peker på at et stort antall aktører allerede har mottatt og distribuert dybde-data som faller innenfor forbudet. Forslaget vil etter deres syn dermed kriminalisere en hel næring.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Navico Holding AS, Olex AS, Fiskebåt og *Kystverket* hevder dessuten at forbudet har vært sovende i mange år. Høringsinstansene er ikke kjent med tilfeller hvor forbudet er håndhevet, som etter deres syn indikerer at Forsvaret har akseptert opptak av dybde-data. Forslaget vil da medføre en reell innskjerping og kriminalisere en bruk av data som allerede er utbredt.

Aquastructures AS og *Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening* har vist til at forbudet kan være i strid med de forpliktelser sivil næringsvirksomhet er pålagt i annet regelverk. *Aquastructures AS* uttaler:

«Om lovforslaget skal tolkes strengt kriminaliseres de aktørene som velger å innrette seg etter regelverket i NYTEK-forskriften og NS9415:2009 i tillegg til at lovgivningen motarbeider rømningssikre akvakulturanlegg langs kysten.»

Parker Maritime AS synes ikke å ha innvendinger mot forslaget. Selskapet er imidlertid opptatt av at forbudet og regelverket tilknyttet dette,

håndheves overfor alle, og dette på en effektiv og forsvarlig måte. Slik håndhevelse bør være en forutsetning for en eventuell videreføring av forbudet.

Enkelte høringsinstanser har dessuten anført at det norske regelverket er strengere enn reguleringen i andre land.

Havforskningsinstituttet og *Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening* mener at dagens forvaltningsregime er omstendelig og tidkrevende.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har ingen prinsipielle innvendinger mot forslaget. De påpeker imidlertid at:

«det ved praktisering av eksisterende og framtidig regelverk på dette området må tas hensyn til samfunnsmessige behov som sikrer departementer og etater tilgang til informasjon av betydning for næringsvirksomhet og innovasjon, og at saksbehandlingen knyttet til selve tilgangen til data skjer på en mest mulig effektiv måte. NFD har i denne forbindelse en særlig interesse når det gjelder marine dybde-data og geologisk basiskunnskap.

Nærings- og fiskeridepartementet etter spør en konkret vurdering av alternative løsninger som for eksempel å gradere enkelte sensitive områder fremfor å videreføre et strengt graderingsregime som gjelder hele kysten.»

5.5 Departementets vurdering

Flere høringsinstanser er kritiske til departementets forslag. Departementet har gjennomgått og vurdert de høringsinnspill som er mottatt, men er fremdeles av den oppfatning at behovet for å beskytte og å inneha kontroll med sensitiv dybde-data tilsier at bestemmelsen bør videreføres. Sikkerhetslovens nåværende regulering vil etter departementets syn ikke være tilstrekkelig.

Informasjonsoverlegenhet er avgjørende for å sikre rikets interesser i størst mulig grad. Kompromittering av detaljerte data vil både svekke Forsvarets informasjonsoverlegenhet tilknyttet bunnforhold langs norskekysten, og gi fremmede makter uønsket kunnskap om det samme. Kompromittering av data er irreversibelt, noe som innebærer at det er stor grunn til å vise varsomhet. Det foreligger dermed et grunnleggende behov for et regelverk som gir tilstrekkelig mulighet til å beskytte og ha kontroll over sensitive data. I dette ligger det ikke at sivile aktører ikke skal kunne få tilgang til dybde-data, men at dette må reguleres nærmere.

Sikkerhetsloven angir til en viss grad rammer for forvaltningsorganers befatning med dybde-data. Loven rammer imidlertid ikke uten videre private aktører. Uten videreføring av forbudet, vil det dermed ikke foreligge en konkret regulering overfor private aktører. Risikoen for kompromittering er også størst blant private aktører. Dette både fordi private aktører ikke er underlagt sikkerhetsloven, og fordi det er større sannsynlighet for at eventuelle fremmede makter benytter seg av og henvender seg til disse aktørene for å få tilgang til data, fremfor offentlige instanser. Reguleringen overfor forvaltningsorganer vil på samme tid reduseres. Samlet sett vil manglende videreføring av lov om forsvarshemmeligheter § 3 gi et lite effektivt, inkonsekvent og utullet regelverk.

I tillegg vil den vedtatte videreføringen av lov om forsvarshemmeligheter § 1 som ny sikkerhetslov § 18 a – som omhandler muligheten til å forby adgang og ferdsel på konkrete områder – ikke tilfredsstillende behovet for å beskytte og kontrollere sensitiv dybde-data. Bruk av sikkerhetslove for å ivareta behovet for beskyttelse av og kontroll med informasjon av hensyn til rikets sikkerhet, kan resultere i at det innføres forbud mot adgang og ferdsel på områder som i utgangspunktet går ut over det som er nødvendig. Se nærmere om dette i punkt 2.3.

Som for forbudet mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av informasjon om militære anlegg og områder, er det av stor betydning å unngå at dagens regelverk faller bort før nytt lovforslag er vedtatt.

Et stort antall merknader som er mottatt fra offentlige instanser knytter seg til gradering og avgradering av informasjon og sikkerhetsklarening. Dette er forhold som reguleres i sikkerhetsloven og knytter seg i utgangspunktet ikke til departementets forslag. Sikkerhetsregime for forvaltningsorganer etter sikkerhetsloven vil i prinsippet ikke berøres av departementets forslag. Det er imidlertid naturlig å se den kommende forvaltning av forbudet sammen med gradering etter sikkerhetsloven.

Departementet deler høringsinstansenes syn på at det sivile samfunnet har behov for dybde-data, og at dette er sentralt for blant annet sikker navigasjon og en effektiv og bærekraftig utnyttelse av ressursene langs norskekysten. Intensjonen er også at regelverket med tilhørende forvaltningsregime skal liberaliseres, slik at hensynet til det sivile samfunnets behov for informa-

sjon i så stor grad som mulig ivaretas. Saksbehandlingen skal dessuten bli mer effektiv.

Tiltak som kan vurderes innført er eksempelvis at det tilrettelegges generell tilgang til dybde-data innenfor en dybde på 15 meter og at det konkretiseres enkelte bruksområder som gir allmenn dispensasjon (slik som kartlegging for å sikre trygg navigasjon eller bruk og opptak av dybde-data som er nødvendig i forbindelse med etablering og drift av oppdrettsanlegg). Videre kan saksbehandlingen overflyttes til organ i Forsvaret med bedre kapasitet og ressurser for rask og effektiv saksbehandling. Det kan også ses nærmere på om det er mulig å differensiere regelverket for ulike typer bunnforhold. Det kan eksempelvis vurderes å gi enklere tilgang til eller en allmenn dispensasjon fra forbudet for data om sjøbunn bestående av sand.

Høringsuttalelsene som er mottatt viser et tydelig behov for en nærmere dialog om regelverket og forvaltningsregimet på området, herunder graderingsregimet etter sikkerhetsloven. For departementet fremstår det eksempelvis også uklart hvilken konkret oppløsning på dybde-data det ønskes større tilgang til og fra hvilke dybder. Det kan tenkes at det ved nærmere avklaringer med de sivile aktører ikke foreligger motstridende interesser. Det er sentralt for departementet at de sivile samfunnsinteresser blir hørt og tatt hensyn til i utformingen av lov- og forskriftsverket i så stor grad som mulig.

Departementet har iverksatt arbeidet med å vurdere nærmere rammene for forbudet, saksbehandlingen i anledning søknad om dispensasjon og graderingen av dybde-data. Berørte departementer vil aktivt bli involvert i arbeidet, hvor også sivile aktører vil bli benyttet som referansegruppe i Forsvarsdepartementets arbeid. Se også punkt 4.5.

Dagens bestemmelse foreslås videreført i en midlertidig lov i moderne språkdrakt med varighet i inntil 2 år.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Med unntak av de økonomiske og administrative konsekvenser forslaget vil ha for departementet og Forsvaret med tanke på å utrede og utarbeide nytt lovforslag, vil ikke lovforslaget ha økonomiske og administrative konsekvenser.

7 Merknader til lovforslagene

Til § 1 Lovens formål

Formålet med loven er å redusere risikoen for at sensitiv geografisk informasjon som har betydning for rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale sikkerhetsinteresser tilflyter mottakere som har en evne og vilje til å utgjøre en trussel mot riket.

Bestemmelsene i §§ 2 og 3 vil etter departementets syn falle naturlig innenfor virkeområdet til sikkerhetsloven. Bestemmelsene vil derfor vurderes inntatt i denne lov på et senere tidspunkt. Av blant annet denne grunn, gjenspeiler også foreliggende formålsbestemmelse den gjeldende formålsbestemmelse i sikkerhetsloven.

Til § 2 Forbud mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av informasjon om militære anlegg eller områder

Bestemmelsen er ment å være en ren videreføring av lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 1. Lovteksten i nevnte bestemmelse inneholder ord og uttrykk som ikke lenger er vanlig å bruke. Teksten har derfor blitt revidert. Det moderniserte språket er ikke ment å endre bestemmelsens materielle innhold. Rettspraksis og juridisk teori som knytter seg til lov om forsvarshemmeligheter er dermed fortsatt relevant for tolkningen av bestemmelsen.

Første ledd viser til et i utgangspunktet generelt forbud. Forbudet er imidlertid ikke ment å utgjøre et slikt generelt forbud. Unntak fra forbudet vil reguleres nærmere i forskrift hjemlet i andre ledd. Det vises dessuten eksplisitt til at eventuelle straffebud med høyere strafferamme vil ha forrang. Ved eventuell overlappende anvendelsesområde skal det mulige straffbare forholdet bedømmes etter straffebudet med høyest strafferamme.

Andre ledd gir hjemmel for i forskrift å bestemme forbudets nærmere innhold. Dette gjelder eksempelvis vilkår for tillatelse til luftfotografering, bruk av andre luftbårne sensorsystemer og unntak fra forbudet. Forbudet er ikke ment å utgjøre et generelt forbud, og skal tilpasses det sivile samfunnets behov for data i størst mulig grad.

Forbudet er i dag primært rettet mot avanserte sensorer som muliggjør detaljert 3D-modellering eller kartlegging av funksjonalitet, sikrings tiltak og sårbarhet ved beskyttelsesverdige anlegg og områder. Rammene for forbudet skal fremgå i forskrift eller offentlig tilgjengelige retningslinjer.

Til § 3 Forbud mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av dybdata

Hensikten med bestemmelsen er å videreføre lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 3 uten realitetsendringer. Lovteksten har imidlertid blitt revidert for å tilpasses dagens skriftspråk. Rettspraksis og juridisk teori som knytter seg til lov om forsvarshemmeligheter er fortsatt relevant for tolkningen av bestemmelsen.

Første ledd viderefører etter sin ordlyd et generelt forbud mot å oppta, mangfoldiggjøre, offentliggjøre eller foreta målinger av dybdata, men skal i praksis ikke forvaltes slik. Nærmere rammer for forbudet skal angis i blant annet forskrift, se nedenfor.

Andre ledd angir at for det tilfelle at forholdet også innfrir de objektive straffevilkårene i et annet straffebud med høyere strafferamme, skal forholdet bedømmes etter sistnevnte straffebud.

Tredje ledd gir hjemmel for i forskrift å fastsette forbudets nærmere innhold, herunder også eksempelvis å angi vilkår for å gi tillatelse til å samle dybdata. I dag angis kun innsamling av dybdata i anledning «sikker navigering i den alminnelige seilingsleden» som et unntak fra forbudet. Det foreligger imidlertid også andre grunner til å samle, oppta, mangfoldiggjøre eller offentliggjøre dybdata som vil kunne unntas. Eksempler kan være dybdata nødvendig til bruk i offentlig arealplanlegging eller lovlig næringsvirksomhet. Unntak vil reguleres nærmere i forskrift og i offentlig tilgjengelige retningslinjer.

Til § 4 Forskrifter

Bestemmelsen angir at forskrifter gitt i medhold av lov om forsvarshemmeligheter § 3 vil gjelde etter at denne lov er satt i kraft. Dette er nødvendig for å videreføre rammene av forbudene i sin helhet.

Til § 5 Lovens varighet

Bestemmelsen angir lovens varighet. Loven er ment å være midlertidig frem til lovens §§ 2 og 3 kan inntas i annen lov i revidert stand.

Loven skal ha en varighet på inntil 2 år fra ikraftsettningstidspunktet. For at bestemmelsene i §§ 2 og 3 ikke skal falle bort, må dermed bestemmelsene evalueres og videreføres innen dette tidspunktet.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidig lov om beskyttelse av og kontroll med geografisk informasjon av hensyn til rikets sikkerhet.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til midlertidig lov om beskyttelse av og kontroll med geografisk informasjon av hensyn til rikets sikkerhet i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til midlertidig lov om beskyttelse av og kontroll med geografisk informasjon av hensyn til rikets sikkerhet

§ 1 *Lovens formål*

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser ved å beskytte og utøve kontroll over geografisk informasjon.

§ 2 *Forbud mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av informasjon om militære anlegg og områder*

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som uten samtykke fra Kongen, eller den Kongen bemyndiger, opptar, mangfoldiggjør eller offentliggjør kart, skisser, fotografier eller beskrivelser over militære anlegg eller områder, med mindre forholdet rammes av et straffebud med høyere strafferamme.

Kongen gir forskrift om vilkår for samtykke som nevnt i første ledd.

§ 3 *Forbud mot opptak, mangfoldiggjøring eller offentliggjøring av dybdata*

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som uten samtykke av Kongen, eller den

Kongen bemyndiger, og som ikke kan anses nødvendig for en sikker navigering i den alminnelige seilingsleden,

- a) opptar, mangfoldiggjør eller offentliggjør kart eller kartskisser over rikets havner, fjorder eller innløp eller norsk territorialfarvann, eller
- b) foretar målinger eller andre lodninger

Dersom forholdet rammes av et straffebud med høyere strafferamme enn 1 år, vil forholdet bedømmes etter den aktuelle bestemmelsen.

Kongen gir forskrift om vilkår for samtykke som nevnt i første ledd.

§ 4 *Forholdet til tidligere forskrifter*

Forskrifter gitt i medhold av lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter § 3 gjelder også etter at loven her har trådt i kraft.

§ 5 *Lovens ikraftsetting og varighet*

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Loven gjelder i 2 år fra ikraftsettingstidspunktet.