

Notat

Saksbehandler

Sofie Salomonsen Klette

Dato
31.10.2025Referanse
25/29705-2

Høringsnotat – utkast til forskrift om deling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot ulovlig droneflygning

1. Høring

Luftfartstilsynet sender med dette, på vegne av Samferdselsdepartementet, et utkast til forskrift om deling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot ulovlig droneflygning på høring.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på e-post postmottak@caa.no, og merkes saksnummer 25/29705.

Høringsfristen er 1. februar 2026.

Spørsmål kan rettes til saksbehandler Sofie Salomonsen Klette, ssk@caa.no

2. Innledning

Forslaget gjelder forskrift som etablerer rammer for deling av opplysninger mellom utpekte offentlige myndigheter og visse private virksomheter ved håndtering av mulige overtredelser utført med ubemannede luftfartøy. Formålet er å legge til rette for effektivt og rettssikkert samarbeid om å forebygge, avdekke, stanse og sanksjonere overtredelser av regelverket, samtidig som hensynet til den enkeltes rett til privatliv og vern av personopplysninger ivaretas. Forskriften er forankret i luftfartsloven og utformes som et sektorovergripende, supplerende hjemmelsverk for informasjonsdeling i tidskritiske og sikkerhetsrelevante situasjoner.

Bakgrunnen er den markante økningen i sivil og kommersiell dronebruk de senere år, og den parallelle fremveksten av hendelser og situasjoner som aktualiserer behovet for rask og lovlig informasjonsflyt på tvers av forvaltningsområder. Dagens regelverk gir myndigheter adgang til innhenting og behandling innenfor den enkelte sektors rammer, men gir ikke et samlet og tilgjengelig rammeverk for deling mellom aktører som i praksis må samvirke når mulig ulovlig droneflygning oppstår. Dette skaper tilbakeholdenhet, variasjon i praksis og ressurskrevende avklaringer i situasjoner der tid og koordinering er avgjørende.

Forskriften som foreslås retter seg mot en kjernekrets av offentlige organer med operative, tilsynsmessige og sikkerhetsfaglige oppgaver, og åpner for anmodning om utlevering fra visse private virksomheter som forvalter relevante data eller har særlige beskyttelsesbehov. Virkeområdet avgrenses til deling som er nødvendig for å ivareta formålet i konkrete saker, og det stilles krav om

konkret og saklig begrunnet indikasjon på mulig overtredelse. Forskriften griper ikke inn i gjeldende taushetspliktbestemmelser, men skal virke sammen med gjeldende unntak og særlovgivning. Den videre behandlingen hos mottaker skal skje etter mottakerens hjemler.

Høringsnotatet er utformet i tråd med utredningsinstruksen § 2-1. Notatet er bygget opp slik at bakgrunnen for tiltaket og overordnede utviklingstrekk belyses først. Deretter presenteres problemforståelsen og målene med reguleringen, inkludert vurderte alternativer og begrunnelse for den valgte modellen. De rettslige rammene redegjøres for i et eget kapittel før de sentrale problemstillingene drøftes. Merknader til forskriftens bestemmelser følger, før administrative og økonomiske virkninger og forutsetninger for gjennomføring behandles avslutningsvis. Høringsinstansene inviteres særskilt til å vurdere om aktørkretsen og terskelen for deling er hensiktsmessig avgrenset.

3. Bakgrunn

Den teknologiske utviklingen på droneområdet har vært rask og omfattende. Ubemannede luftfartøy benyttes i dag i et bredt spekter av samfunnsnyttige formål, herunder inspeksjon og vedlikehold av kritisk infrastruktur, søk og redning, miljøovervåking, landbruk og logistikk. Samtidig har bruken skapt nye risikoscenarier for luftfartssikkerheten, for allmenn sikkerhet og for ivaretagelsen av skjermingsverdige interesser på bakken. Antall hendelser der droner opereres i strid med regelverket, eller der operasjoner skjer under forhold som gir grunn til bekymring, har samtidig økt de siste årene. Slike situasjoner spenner fra flyging i forbudte eller restriksjonsbelagte områder til brudd på operasjonelle vilkår, manglende registrering eller identifikasjon, og fremferd som kan skape fare for bemannet luftfart eller tredjepersoner på bakken.

Regelverket for ubemannede luftfartøy er fragmentert og berører ulike sektorer. Operative krav omfatter blant annet operatørregistrering, dokumenterte kompetansekrav, etterlevelse av operasjonskategorier og, for visse klasser, krav til direkte fjernidentifikasjon.¹ Luftrommet er underlagt et sett av særskilte begrensninger fra ulike myndigheter, herunder bestemmelser knyttet til områder ved og rundt flyplasser, faste og midlertidige restriksjonsområder, sensorforbudte soner samt forbud i og ved militære anlegg og fengsler.² Overtredelser kan sanksjoneres med administrative reaksjoner og straff.

Myndighetenes evne til å forebygge og håndheve avhenger i økende grad av at relevante opplysninger kan utveksles raskt og forsvarlig mellom aktører som besitter komplementære data, eksempelvis tilsynsorganer, politiet, militær luftromsforvaltning, sektormyndigheter med ansvar for elektronisk kommunikasjon og for nasjonal sikkerhet, samt eiere og operatører av infrastruktur og områder med særskilte beskyttelsesbehov.

¹ Se forskrift 1. november 2024 nr. 2777 om ubemannede luftfartøyer (BSL A 7-2), og Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2019/947 av 24. mai 2019 om regler og prosedyrer for drift av ubemannede luftfartøyer.

² Se blant annet forskrift 14. desember 2021 nr. 3530 om luftromsorganisering.

På bakgrunn av *Meld. St. 10 (2022-2023) Bærekraftig og sikker luftfart – Nasjonal luftfartsstrategi*, ble det i 2023 nedsatt en arbeidsgruppe med medlemmer fra Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet for å vurdere hvordan staten kan bidra til forebygging mot og bekjempelse av ulovlig droneflyging og kriminalitet relatert til bruk av droner. Som følge av dette ga Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Luftfartstilsynet, Politidirektoratet og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, i oppdrag å utrede behovet for regelendringer for å sikre et tydelig hjemmelsgrunnlag for deling av relevant informasjon om droneaktivitet mellom relevante aktører.

Arbeidsgruppens rapport forelå i mars 2025. Arbeidsgruppen anbefalte at det med hjemmel i luftfartsloven etableres en egen forskrift for informasjonsdeling om ulovlig droneflyging. Behovet for en slik forskrift ble blant annet begrunnet med at dagens regelverk er fragmentert og skaper usikkerhet for både myndigheter og private aktører. Arbeidsgruppen viste til at flere myndigheter har hjemler for å innhente informasjon fra aktører innenfor egen sektor, mens det mangler generelle regler for deling av opplysninger på tvers av sektorer og mellom private aktører og myndigheter. Det gjelder særlig når delingen gjelder personopplysninger som kan identifisere operatør eller kontrollstasjon, når opplysningene stammer fra direkte fjernidentifikasjon eller andre sensorkilder, og når delingen er tidskritisk. Et enhetlig og forutsigbart rammeverk vil bidra til likere praksis, bedre ressursutnyttelse og mer målrettet håndheving. Arbeidsgruppens anbefaling ble fulgt opp av regjeringen i *Meld. St. 15 (2024-2025) Droner og ny luftmobilitet*, hvor det ble konkludert med at regjeringen vil iverksette et forskriftsarbeid med sikte på å etablere generelle regler for deling av opplysninger om ulovlig droneflyging.

På bakgrunn av dette foreslås en forskrift som gir klare vilkår for deling mellom utpekte offentlige organer, og som åpner for anmodning om frivillig utlevering fra visse private virksomheter innenfor rammene av personvernregelverket og taushetspliktreglene. Forskriften skal ikke regulere innsamlingsteknologi, bruk av mottiltak eller operative fullmakter, og skal ikke endre gjeldende regler for øvrig om ubemannede luftfartøy. Forskriften skal utelukkende regulere informasjonsflyt i håndteringen av mulig ulovlig droneflyging.

4. Problemforståelse og mål

4.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Problemstillingen springer ut av et misforhold mellom det faktiske behovet for rask og koordinert informasjonsdeling og en fragmentert hjemmelsstruktur for deling på tvers av sektorer. Flere sentrale aktører har i dag tilstrekkelig kompetanse til å innhente og behandle data i egen sektor, men den rettslige tilgangen til å dele de samme dataene med andre relevante aktører er mindre klar. Samtidig reiser deling av opplysninger knyttet til person særlige krav til lovhjemmel, nødvendighet, og forholdsmessighet. Et uavklart delingsbilde kan føre til enten at nødvendig deling uteblir, eller at deling skjer uten tilstrekkelig rettslig forankring og kontroll.

Kjernen i problemforståelsen er at opplysninger om droneaktivitet i betydelig utstrekning vil kunne være personopplysninger. Opplysninger fra direkte fjernidentifikasjon, serienummer,

operatørregistreringsnummer, posisjon, høyde, hastighet og retning, sammenholdt med opplysninger om kontrollstasjon eller antatt startsted, vil i mange tilfeller kunne knyttes til en identifisert eller identifiserbar fysisk person. Deling av slike opplysninger må derfor ha et tydelig rettsgrunnlag og være avgrenset til det som er nødvendig for å oppnå et legitimt formål. Samtidig må regelverket legge til rette for effektiv samhandling mellom organer med ulike roller og hjemler, slik at den samlede håndteringen blir forsvarlig og målrettet.

Målet med forskriften er å etablere et presist, tilgjengelig og forholdsmessig regelverk for informasjonsdeling ved håndtering av mulig ulovlig droneflyging. Forskriften skal angi hvilke aktører som kan dele, hvilke situasjoner som kan begrunne deling, hvilke opplysningskategorier som typisk kan inngå, og hvilke prosessuelle garantier som skal sikre etterprøvbarhet og vern av den registrertes rettigheter. Forskriften skal legge til rette for effektivt samarbeid mellom kjerneaktørene uten å innføre en generell opplysningsplikt for private. Den skal virke som et supplerende nasjonalt grunnlag innenfor rammen av gjeldende personvernregelverk, og den skal la taushetspliktreglene bestå, slik at deling bare kan skje i den utstrekning vilkår for unntak følger av særlov eller annet gyldig grunnlag.

Forskriften skal videre bidra til mer enhetlig praksis og bedre ressursutnyttelse. Tydelige vilkår for deling, herunder krav om begrunnet indikasjon på mulig overtredelse, gjør at aktørene kan handle raskere uten å være i strid med kravene til nødvendighet og forholdsmessighet. Presiseringen av hvilke opplysninger som typisk kan deles, sammen med krav til dokumentasjon og sletting når formålet er oppnådd, skal redusere risikoen for overdreven eller uforholdsmessig behandling.

4.2 Vurderte reguleringsalternativer og valgt løsning

Det er vurdert flere reguleringsmodeller for å oppnå målet om rask og forsvarlig informasjonsdeling. En modell med generelt forskriftsfastsatt unntak fra taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 g ville gitt bred delingsadgang, men ville ikke truffet de grunnleggende behovene. De fleste aktuelle opplysningene er ikke taushetsbelagte, og et generelt unntak kunne skapt uklarhet om rekkevidden av inngrepet og reist spørsmål om nødvendighet og forholdsmessighet.

En modell med spredte sektorvise endringer i eksisterende regelverk ville gitt lite helhet og fortsatt overlatt de tverrsektorielle avklaringer til enkeltsaker. En registermodell, hvor opplysninger samles i et sentralt system for senere gjenbruk, ville innebære varig og mer inngripende behandling enn nødvendig for de sakene som skal håndteres, og ville dessuten kreve omfattende vurderinger av formålsbegrensning og lagringsbegrensning.

Den valgte løsningen er en anmodningsmodell som angir en kjernekrets av offentlige organer som kan dele innbyrdes i konkrete saker når vilkårene er oppfylt. Modellen åpner for at disse organene kan rette anmodning til visse private virksomheter om frivillig utlevering når delingen er nødvendig for å oppfylle det avgrensede formålet. Løsningen kombinerer effektivitet og klarhet med rettssikkerhetsgarantier. Den utvider ikke private aktørers plikter, men gir et hensiktsmessig rammeverk for lovlig deling der virksomheten allerede behandler relevante data. Samtidig hindrer

modellen overoppbevaring og uforholdsmessig bruk ved at den er spesifikk, tidsavgrenset og forankret i krav til dataminimering.

5. Rettslige rammer

5.1 Innledning

Dette kapitlet redegjør for de overordnede rettslige rammene som forskriften må holdes innenfor. Rammene følger særlig av retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)³ artikkel 8, av personopplysningsloven⁴ og personvernforordningen⁵, av reglene om taushetsplikt og av de sektorlover som regulerer oppgavene til de berørte organene. Forskriften gjelder deling av opplysninger mellom relevante offentlige organer og visse private virksomheter i håndteringen av mulig ulovlig dronflyging. Utgangspunktet er at innhenting av opplysningene allerede har funnet sted på lovlig grunnlag hos avgiver. Problemstillingen er den videre utleveringen til og bruken hos mottaker. I denne sammenheng benyttes «deling» om utleveringen fra ett organ eller virksomhet, og «innhenting» om mottaket og registreringen hos en annen aktør.

5.2 Retten til privatliv

Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 verner mot inngrep i den enkeltes private sfære og er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven. Høyesterett har slått fast at Grunnloven § 102 skal forstås i lys av EMK og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), slik at vurderingen etter bestemmelsene i hovedsak sammenfaller.⁶ Begrepet privatliv tolkes vidt, og opplysninger om identitet, bevegelsesmønstre og aktiviteter i det offentlige rom kan være vernet. Offentlig tilgjengelige data kan omfattes dersom de systematisk samles inn, lagres eller brukes av myndigheter.⁷ Deling mellom myndigheter kan i seg selv utgjøre et inngrep fordi kretsen med tilgang utvides.⁸

Opplysninger om droneaktivitet omfatter typisk tidspunkt og posisjon for luftfartøyet, høyde, retning og hastighet, dronetype, serienummer og opplysninger fra direkte fjernidentifikasjon, herunder operatørregistreringsnummer der dette foreligger, samt opplysninger om antatt kontrollstasjon eller startsted. Flere av disse dataene kan knyttes til en fysisk person, særlig fjernpilotens posisjon og operatørnummer, og kan ved systematisk behandling gi innsikt i bevegelser og adferd. Selv om observasjonen skjer i offentlig luftrom, kan systematisk innsamling, lagring, analyse og deling av data utgjøre et inngrep i vernet etter artikkel 8. Slike inngrep må oppfylle vilkårene i artikkel 8 nr. 2 om

³ Gjennomført i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven – mrl.) § 2.

⁴ Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger.

⁵ Europaparlamentets- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [GDPR]

⁶ Jf. Rt. 2015 s. 93 A avsnitt 57.

⁷ Jf. S. and Harper mot Storbritannia [GC] avsnitt 66–67, Peck mot Storbritannia avsnitt 59 og Rotaru mot Romania [GC] avsnitt 43

⁸ Jf. P.G. og J.H. mot Storbritannia avsnitt 57 og Amann mot Sveits avsnitt 65–70.

klar hjemmel, legitimt formål og nødvendighet og forholdsmessighet. Kravet om at inngrepet skal være «i samsvar med lov» innebærer at hjemmelen må være tilgjengelig og forutsigbar, med tilstrekkelige garantier mot vilkårlighet og effektive kontrollmekanismer der informasjonsbehandlingen er inngripende. Dette tilsier at delingsreglene utformes med innebygde garantier og med tilstrekkelig presisjon til å tilfredsstille kvalitetskravene i menneskerettslige standarder.

5.3 Personopplysningsloven og personvernforordningen

Personvernforordningen (GDPR) gjelder for «enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person», jf. GDPR artikkel 4 nr. 1. EU-domstolen har presisert at opplysninger som i utgangspunktet ikke identifiserer noen, likevel kan være personopplysninger dersom identifikasjon er mulig ved bruk av rimelig tilgjengelig tilleggsinformasjon.⁹ På droneområdet vil fjernpilotens posisjon kunne identifisere en fysisk person, særlig ved gjentatte operasjoner fra samme sted eller når data sammenstilles med operatørnummer eller dronens serienummer. Operatørnummer er en unik identifikator direkte knyttet til operatørens identitet, og vil regnes som en personopplysning. Dronens rent tekniske egenskaper er i utgangspunktet ikke personopplysninger, men serienummeret kan bli det dersom det inngår i et system som muliggjør identifikasjon av operatøren. Disse avklaringene tilsier at forskriften må legges opp med forutsetning om at delingsgrunnlaget omfatter, eller kan omfatte, behandling av personopplysninger.

Behandling av personopplysninger må ha behandlingsgrunnlag etter GDPR artikkel 6. For offentlige organer vil artikkel 6 nr. 1 bokstav c om rettslig forpliktelse og bokstav e om oppgave i allmennhetens interesse eller utøvelse av offentlig myndighet være de mest praktiske. Etter artikkel 6 nr. 3 må grunnlaget for behandlingen fastsettes i unionsretten eller nasjonal rett. Forordningen legger ingen spesifikke krav til utformingen av et slik supplerende nasjonalt rettsgrunnlag. Dette må imidlertid suppleres med de menneskerettslige krav om at det rettsgrunnlaget angir formål og nødvendighet med tilstrekkelig klarhet.

Personvernforordningen artikkel 10 omhandler behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser. Slik behandling skal bare skje under kontroll av en offentlig myndighet eller være tillatt i henhold til rettsregler som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter. Viderebehandling for andre formål enn det opprinnelige må vurderes etter artikkel 6 nr. 4, som krever en forenlighetsvurdering eller særskilt rettsgrunnlag. Prinsippene i artikkel 5 om lovlighet, formålsbegrensning, dataminimering, lagringsbegrensning, integritet og konfidensialitet og ansvarlighet gjelder fullt ut både for avsender og mottaker av opplysninger.

5.4 Taushetsplikt

Forvaltningsloven¹⁰ § 13 pålegger taushetsplikt om noens personlige forhold og om tekniske innretninger, fremgangsmåter og drifts- eller forretningsforhold av konkurransemessig betydning. Taushetsplikten om «personlige forhold» gjelder opplysninger om bestemte fysiske personer som

⁹ Jf. Breyer (C-582/14).

¹⁰ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

det med god grunn er ønskelig å ville holde for seg selv,¹¹ og favner dermed snevrere enn personvernforordningens personopplysningsbegrep. Næringsopplysninger er taushetsbelagte når offentliggjøring kan medføre økonomisk tap eller redusert gevinst, eller gi konkurrenter et utilbørlig fortrinn.

Opplysningene som er gjenstand for deling ved forskriften vil i utgangspunktet og isolert sett ikke være taushetsbelagte, da de fleste opplysningene er fanget opp i det offentlige rom. Hvorvidt taushetsplikt foreligger, må imidlertid vurderes konkret etter opplysningstype og kontekst. Dersom taushetsplikt gjelder, omfatter den i utgangspunktet også deling overfor andre organer, men forvaltningsloven åpner for unntak. Samtidig er det viktig å påpeke at aktørene kan være underlagt særskilte taushetsplikter i sektorregelverk.

Det foreslås ikke at forskriften gjør unntak fra taushetsplikten. Hoveddelen av de aktuelle opplysningene om droneaktivitet er ikke taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13, mens reguleringsbehovet er bredt og sektorovergripende. Et generelt unntak ville nok ikke være forholdsmessig og kunne skape en uforholdsmessig vid adgang utenfor de situasjoner hvor taushetsplikt faktisk aktualiseres. Der taushetsplikt kommer til anvendelse, må deling fortsatt forankres i eksisterende unntak i forvaltningsloven §§ 13 a flg. eller annen særlov. Videre bemerkes det at avvergingsplikten i straffeloven § 196 går foran taushetsplikt i særlige tilfeller.

5.5 Relevante aktører og eksisterende rettsgrunnlag for deling

Informasjonsflyten ved mulig ulovlig dronedeflyging berører flere myndigheter og enkelte private virksomheter med særskilt beskyttelsesbehov. Aktørene har ulike roller, oppgaver og behov. Noen har operative oppgaver og er avhengige av sanntidsinformasjon for å håndtere pågående hendelser, andre benytter informasjon til tilsyn, analyser og oppfølging. Luftfartstilsynet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Havindustritilsynet kan ha behov for data som grunnlag for tilsynsvirksomhet og illeggelse av administrative reaksjoner. Politiet og Forsvaret kan også ha behov for opplysninger som kan brukes til håndheving og sikkerhetstiltak. Lufthavnoperatører og eiere av kritisk infrastruktur kan ha behov for å beskytte områder med særskilt risiko.

Eksempelvis forvalter Havindustritilsynet regelverk om sikkerhet, beredskap og sikring i petroleumssektoren. Operatører skal varsle om forhold som kan medføre alvorlig fare, herunder krenkelser av sikkerhetssoner som også kan omfatte luftfartøy. Havindustritilsynets behov for dronedata vil være hendelses- og områdespesifikt, og gjeldende regelverk gir ikke en generell hjemmel for å pålegge utlevering på tvers av sektorer. En felles delingsforskrift kan derfor klargjøre informasjonslinjer også for slike situasjoner. Lufthavnoperatører, herunder særlig Avinor, drifter deteksjon og fjernidentifikasjon av hensyn til sikkerhet, men har ikke selvstendig myndighet til å håndheve forbud eller ilegge sanksjoner, og mangler i noen tilfeller hjemmel til å dele deteksjonsdata med andre virksomheter. Samtidig kan deres systemer fange opp aktivitet av betydning for andre eiere av kritisk infrastruktur. Dette peker mot behovet for et klart og forutsigbart delingsgrunnlag som ivaretar personvernet og klargjør behandlingsansvar.

¹¹ Se Justis- og politidepartementet, *Rettleiar til offentleglova*, G-2009-0419, punkt 6

Samlet viser oversikten at flere aktører innenfor ulike sektorer har oppgaver knyttet til droneaktivitet, mens gjeldende regler for deling på tvers og fra private til myndigheter er fragmenterte og i liten grad tilpasset tidskritiske situasjoner. Dette tilsier en uttrykkelig, presis og forholdsmessig forskriftsregulering som både tilfredsstiller kravene etter EMK artikkel 8 og supplerer personvernforordningen med nødvendig nasjonal presisering.

5.6 Luftfartsloven som hjemmelslov

Luftfartsloven er en relevant hjemmelslov for en forskrift som regulerer deling av opplysninger ved håndtering av mulig ulovlig droneflyging. Luftfartsloven § 1-1 fastslår at «[I]uftfart kan her i riket bare finne sted i samsvar med denne lov og forskrifter gitt med hjemmel i loven». Lovens omfatter også «luftfart i tilknytning til petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel», jf. § 1-2 første ledd. Ubemannede luftfartøy er omfattet av lovens virkeområde, og er definert som «ethvert luftfartøy som er selvstyrt eller konstruert for å være selvstyrt, eller for å fjernstyres uten pilot om bord», jf. § 1-3 første ledd annet punktum. Dette innebærer at loven og forskrifter gitt i medhold av loven gjelder for all luftfart innenfor norsk territorium og på kontinentalsokkelen, uavhengig av nasjonalitet på fartøyet eller piloten. Den foreslåtte forskriften vil således gjelde for all droneflygning innenfor norsk territorium.

Den mest direkte forskriftshjemmelen er § 15-1, som åpner for særlige forskrifter for ubemannede luftfartøy når dette ikke er betenkelig av hensyn til luftfartens sikkerhet eller av andre grunner. Delingsregler som legger til rette for forebygging, avdekking, stansing og sanksjonering av ulovlig droneflyging styrker luftfartssikkerheten og faller innenfor kjerneområdet for § 15-1. Bestemmelsen forbyr endringer i bestemmelser av privatrettslig eller strafferettslig innhold. Delingsforskriften skal regulere offentlige myndigheters og visse virksomheters behandling av opplysninger og griper ikke inn i materielle privatrettslige eller strafferettslige regler.

Luftfartsloven § 9-1 gir hjemmel til forskrifter for å trygge mot fare, herunder blant annet sikkerhetstiltak. Ulovlig droneflyging kan skape fare for luftfarten og tredjeparter, og nødvendige informasjonsstrømmer for å møte slike situasjoner kan forankres i § 9-1. Luftfartsloven § 15-4 gir departementet en generell hjemmel til å gi forskrifter til gjennomføring og utfylling av lovens bestemmelser. Den tverretatlige informasjonsdelingen som forskriften legger til rette for, er egnet til å sikre effektiv gjennomføring og utfylling av lovens sikkerhetsbestemmelser.

Det foreslås at forskriften fastsettes med hjemmel i luftfartsloven §§ 9-1, 15-1 og 15-4.

5.7 Oppsummering

Deling av opplysninger om droneaktivitet kan utgjøre et inngrep i retten til privatliv og må ha klar hjemmel, legitimt formål samt være nødvendig og forholdsmessig. Flere av opplysningene er eller kan være personopplysninger, slik at behandlingen må ha grunnlag i personvernforordningen med nødvendig nasjonal presisering, og skje i tråd med prinsippene for lovlighet, formålsbegrensning, dataminimering, lagringsbegrensning og informasjonssikkerhet. Dagens regler for deling på tvers av sektorer og fra private deteksjonsmiljøer til myndigheter er fragmenterte. En egen forskrift hjemlet i luftfartsloven §§ 9-1, 15-1 og 15-4 vil gi nødvendige rammer for hvem som kan dele og motta, for

hvilke opplysninger og i hvilke situasjoner, og på hvilke vilkår. Denne rammen danner grunnlaget for vurderingene i kapittel 6.

6. Rettslige problemstillinger

Dette kapitlet drøfter de sentrale rettsspørsmålene som det må tas stilling til for at forskriften skal oppfylle kravene til klar hjemmel, legitimt formål, og nødvendighet og forholdsmessighet. Problemstillingene knytter seg til hvilke organer og virksomheter som skal omfattes, hvilke opplysninger som kan deles på hvilket grunnlag, og hvilke prosessuelle mekanismer som må etableres for å sikre etterprøvbarhet, kontroll og ivaretagelse av den registrertes rettigheter. Drøftelsen danner grunnlag for utformingen av forskriftsteksten med tilhørende merknader.

6.1 Personell avgrensning

Avgrensningen av hvilke offentlige organer som kan dele gjensidig, må ta utgangspunkt i myndighetens lovpålagte oppgaver og det faktiske behovet for informasjonsflyt ved håndtering av mulig ulovlig droneflyging. Kjerneaktørene er organer som fører tilsyn og håndhever regelverk for ubemannet luftfart, som har operative oppgaver knyttet til luftromssikkerhet og samfunnssikkerhet, eller som forvalter særlovgivning som gjør dem til naturlige mottakere og tilbydere av relevante opplysninger. Disse aktørene besitter komplementære datasett, vurderingskompetanse og virkemidler, og kan møte de samme hendelsene fra ulike vinkler. En uttrykkelig krets av kjerneorganer gir forutberegnelighet og bidrar til lik praksis, i tråd med krav om klarhet og forutberegnelighet, jf. EMK artikkel 8 og EMDs praksis.

Luftfartstilsynet har som tilsynsmyndighet for sivil luftfart et særskilt behov for tilgang til opplysninger om operasjoner med ubemannede luftfartøy for å kunne vurdere etterlevelse, reaksjoner og forebyggende tiltak. Politiet har et selvstendig behov for deling for forebygging, avverging og håndheving. Forsvaret kan ha behov for deling i saker som berører luftromssikkerhet og beskyttelse av skjermingsverdige objekter, herunder i koordinering med sivile myndigheter. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan ha behov for data i saker hvor radiospektrum, interferens eller kommunikasjonsforbindelser står sentralt. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har forebyggende ansvar etter sikkerhetsloven og kan ha behov for dronedata ved hendelser som berører grunnleggende nasjonale funksjoner. Havindustritilsynet kan ha behov for deling ved hendelser i eller i tilknytning til sikkerhetssoner i petroleumsvirksomheten. Samlet representerer disse aktørene den kretsen hvor behovet for gjensidig og rask deling er mest påtrengende og mest forutsigbart. Det er også disse aktørene som er fremhevet i det tverrdepartementale arbeidet om droner.¹²

Det er samtidig situasjoner hvor andre offentlige myndigheter vil være direkte berørt i en konkret sak. Kommunal brann- og redningstjeneste, Kystverket, tollmyndigheter eller andre sektororganer kan etter omstendighetene ha nødvendige opplysninger eller selv ha et legitimt behov for å motta opplysninger. En snever reserveadgang for slike tilfeller bør derfor fremgå. Reserveadgangen må bygge på myndighetens lovpålagte oppgaver og være underlagt de samme nødvendighets- og

¹² Se høringsnotatets punkt 3.

forholdsmessighetsvurderinger som ellers gjelder i forskriften.¹³ En slik løsning ivaretar fleksibilitet uten å åpne for generell delingsadgang på tvers av sektorer.

Private virksomheter kan forvalte data av betydning for håndteringen av mulig ulovlig droneflyging. Lufthavnoperatører kan drifte sensorer og systemer for deteksjon og fjernidentifikasjon av hensyn til luftfartssikkerheten. Eiere og operatører av kritisk infrastruktur kan ha deteksjonssystemer og dokumenterte hendelser i tilknytning til områder med beskyttelsesbehov. Slike virksomheter bør kunne imøtekomme anmodninger fra de offentlige myndighetene i konkrete saker når utleveringen er nødvendig for formålet. Dette behandles i høringsnotatet punkt 6.2.

6.2 Materielle rammer

Avgrensningen av hvilke situasjoner som kan begrunne deling, og hvilke opplysninger som kan inngå, er avgjørende for om forskriften tilfredsstiller kravene til forutberegnelighet og forholdsmessighet. Vurderingstemaet er hvilke formål som kan bære deling av opplysningene, og hvilken terskel som må være oppfylt for deling før et lovbrudd er avklart. Deling av opplysninger om droneaktivitet vil kunne innebære behandling av personopplysninger og utgjøre et inngrep i retten til privatliv. Lovlig deling forutsetter klar hjemmel, legitimt formål og nødvendighet/ forholdsmessighet, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2, og delingen må ha gyldig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen, jf. artikkel 6.

Vilkår for deling etter forskriften og de offentlige myndighetenes adgang til deling:

Deling av opplysninger mellom offentlige myndigheter etter forskriften vil kunne innebære behandling av personopplysninger, og må derfor ha gyldig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6. For de mottakende myndighetene vil behandlingen som hovedregel være nødvendig for å utføre deres lovpålagte oppgaver i allmennhetens interesse, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e, med supplerende rettsgrunnlag i deres sektorlover etter artikkel 6 nr. 3. Forskriften skal sikre at også avgivende myndigheter har et tydelig behandlingsgrunnlag ved deling av opplysninger til andre offentlige organer, ettersom selve utleveringen i mange tilfeller ikke er uttrykkelig hjemlet i de underliggende sektorlovene.

Forutsetningene for deling etter forskriften må fastsettes etter nærmere vilkår, herunder at delingen må være nødvendig for å oppnå formålet. Formålet i forskriften er å sikre nødvendig adgang til deling av opplysninger for å oppnå et effektivt samarbeid om forebygging og bekjempelse av lovbrudd utført med ubemannede luftfartøy. Formålsangivelsen svarer til de samfunnsoppgavene som er lagt til de aktuelle myndighetene og virksomhetene, og begrunner hvorfor deling kan være nødvendig. Samtidig faller deling for andre formål utenfor. Terskelen for deling fastsettes med krav om nødvendighet, med en konkret og saklig begrunnet indikasjon på mulig overtredelse eller fare for overtredelse. Terskelen innebærer at generelle og ubegrunnede forespørsler ikke kan danne grunnlag for deling, og at det må foreligge identifiserbare forhold som gjør deling nødvendig for et

¹³ Se høringsnotatet punkt 6.2.

legitimt formål. Det skal imidlertid ikke være et krav om at det er bevist en overtredelse, men at det er eller kan være en mulig overtredelse.

Sammenfattet vil forskriften inneholde vilkår om at delingen må være nødvendig for forebygging, avdekking, stansing og sanksjonering av mulige overtredelser utført med ubemannede luftfartøy. Dette svarer til kravene i EMK artikkel 8 nr. 2 om nødvendighet og forholdsmessighet opp mot legitime formål om nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet, forebygging av uorden eller kriminalitet og vern av andres rettigheter og friheter.

Ordlyden vil inneholde en fleksibilitet og en skjønnsadgang for myndighetene når det gjelder hva som er nødvendig til deres myndighetsoppgaver i henhold til forskriftens formål. For ytterligere klarhet og forutberegnelighet, foreslås at det også skal fremgå av forskriften hva som ligger til nødvendighetsvurderingen. Herunder at det ved vurderingen av hva som er nødvendig skal foretas en forholdsmessighetsvurdering, der det blant annet skal legges vekt på formålet med delingen, det aktuelle lovbruddets karakter og alvorlighet, konsekvensene for den berørte og opplysningenes sensitivitet. På denne måten presiseres forskriftens vilkår om nødvendighet, og presiserer forholdsmessigheten i vurderingen.

Sanntidsdeling av opplysninger som kan knyttes til en person kan være nødvendig for myndighetenes oppgaver. Med løpende sanntidsdeling menes fortløpende overføring av opplysninger i en begrenset periode, og kan være mer inngripende enn hendelsesbasert deling fordi det i praksis kan avsløre bevegelsesmønstre og posisjoner i sanntid. Slik deling kan gjennomføres i medhold av forskriften så fremt det oppfyller vilkårene om at delingen må være nødvendig til formålet, som vist til i avsnittene over. Sanntidsdeling bør forbeholdes situasjoner hvor det foreligger en konkret og saklig begrunnet indikasjon på pågående eller overhengende mulig overtredelse, og hvor sanntidsdeling er nødvendig for å forebygge, avdekke eller stanse hendelsen. Forholdsmessigheten i slik deling kan oppnås ved å eksempelvis avgrense geografisk til berørt område, tematisk til relevante sensorer og opplysningskategorier, og tidsmessig til minimumsperioden som trengs for å oppnå formålet. Overføringen skal stanses straks formålet er oppnådd eller situasjonen er avklart.

Ved å fastsette en forskriftsbestemmelse som tillater deling når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, stanse eller sanksjonere lovbrudd med ubemannede luftfartøy, etableres et felles supplerende nasjonalt rettsgrunnlag for både mottakende og avgivende myndigheter. Behandlingen vil da være lovlig etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, forankret i oppgaver som ligger innenfor de offentlige organenes myndighetsområde. Forskriften bygger på de menneskerettslige kravene ved at formålet er legitimt etter EMK artikkel 8 nr. 2, og ved at det stilles krav om nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderinger i hvert enkelt tilfelle. Dette sikrer at forskriften både oppfyller personvernforordningens krav til behandlingsgrunnlag og de konstitusjonelle og menneskerettslige kravene til beskyttelse av privatlivet, og legger til rette for deling mellom relevante myndigheter.

Særskilt om private virksomheters adgang til deling med myndighetene:

Enkelte private virksomheter har tilgang til opplysninger som kan være avgjørende for myndighetenes oppgaver for forebygging og håndheving av ulovlig dronflygning, eksempelvis lufthavnoperatører og eiere av virksomheter og infrastruktur med særskilt beskyttelsesbehov. Slike virksomheter kan gjennom deteksjonsløsninger eller hendelseslogg identifisere karakteristikk ved dronen og omstendigheter rundt operasjonen, herunder forhold som i kombinasjon med operatørnummer eller fjernpilotens posisjon kan gjøre opplysningene personidentifiserbare.

En særskilt problematikk er private aktørers adgang til utlevering av personopplysninger. Private virksomheter må også følge kravene etter personopplysningsloven og personvernforordningen. Spørsmålet er hvilket behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen som kan gjøre det lovlig for de private å dele nødvendige opplysninger med de relevante offentlige myndighetene. Artikkel 6 nr. 1 bokstav f (berettiget interesse) kan i noen situasjoner være aktuell for private, men gir ikke et tilstrekkelig og forutsigbart grunnlag for systematisk og formålsbestemt deling til offentlige myndigheter. Samtidig er det ikke ønskelig å etablere generelle, sektoroverskridende opplysningsplikter overfor private i forskrift, blant annet av hensyn til legalitetsprinsippet, kompetansefordelingen og risikoen for normkollisjon.

Et alternativ kunne være å pålegge private virksomheter en uttrykkelig utleveringsplikt. En slik plikt krever klar hjemmel i lov eller i forskrift med tilstrekkelig bred og presis fullmakt i lov. Luftfartsloven inneholder riktignok særskilte opplysningsplikter overfor Luftfartstilsynet, men disse er utformet for luftfartssektorens egne aktører og gir ikke en tverrsektoriell fullmakt til å pålegge andre typer private virksomheter å utlevere opplysninger til flere ulike myndigheter. En tverrsektoriell påleggsbestemmelse i forskrift gitt i medhold av luftfartsloven ville derfor ligge i grenseland for den underliggende lovhjemmelen, kunne være vanskelig å harmonisere med eksisterende, sektorspesifikke opplysningsplikter og taushetspliktregler, og ville skape uklarhet om kompetansefordelingen mellom forvaltningsorganer. En slik modell er derfor ikke foreslått.

Forskriften legger i stedet opp til en anmodningsmodell som gjør det mulig for private, innenfor et klart definert formål, å dele nødvendige opplysninger med de relevante myndigheter. Dette bygger på at de offentlige organene kan anmode private virksomheter om utlevering av opplysninger når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, stanse eller sanksjonere lovbrudd knyttet til operasjoner med ubemannede luftfartøy, og at anmodningen skal inneholde en konkret vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet opp mot dette formålet. Den private virksomheten kan deretter, frivillig utlevere de opplysningene som er strengt nødvendige.

For å sikre et tilstrekkelig og tydelig behandlingsgrunnlag for de private, fastsetter forskriften at slike virksomheter, når de etterkommer en anmodning som oppfyller forskriftens vilkår, utøver en snever oppgave i allmennhetens interesse slik denne er definert i forskriften. Dermed foreligger behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, med supplerende nasjonalt rettsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 3. Forskriftsteksten avgrenser oppgaven materielt og funksjonelt, hvorav formålet er presist angitt, kretsen av myndigheter og virksomheter er angitt, utleveringen er frivillig, og at det gjelder et uttrykkelig krav om nødvendighet og forholdsmessighet knyttet til de offentlige oppgavene. Modellen delegerer ikke offentlig myndighetsutøvelse og pålegger ingen utleveringsplikt, men åpner for at den private, innenfor klare rammer, kan bidra til å

realisere et legitimt allmenninteresseformål som allerede ligger til de offentlige organenes oppgaver. På denne måten oppfylles kravene til presisjon og forutsigbarhet etter artikkel 6 nr. 3, samtidig som legalitetsprinsippet og hensynet til kompetansefordelingen ivaretas.

Artikkel 6 nr. 1 bokstav e kan anvendes også av private rettssubjekter når de i lov eller forskrift er tillagt en snever og klart definert oppgave i allmennhetens interesse. I forskriften gjøres dette ved å definere formålet og vilkårene for utlevering, uten å etablere en plikt. Forholdsmessigheten sikres gjennom krav om at anmodningen må bygge på en konkret og dokumentert nødvendighetsvurdering opp mot formålet, og at den private bare kan utlevere opplysninger som er nødvendige. Videre understrekes det at anmodningen ikke er et enkeltvedtak, og at opplysningene kun kan behandles for formålet angitt i forskriften. Resultatet er tar sikte på en balansert og retts teknisk forsvarlig løsning som gir de private virksomhetene et klart og lovlig behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3, samtidig som forskriften respekterer luftfartslovens hjemmelsrammer og unngår å innføre tverrsektorielle plikter som det ikke er tilstrekkelig grunnlag for i lov.

Opplysningstyper:

Hvilke opplysninger som kan deles etter forskriften burde angis så presist at aktørene kan identifisere hva som lovlig kan deles, samtidig som reguleringen er praksisnær. Relevante opplysninger omfatter typisk tidspunkt og posisjon for luftfartøyet, høyde, retning og hastighet, dronetype og størrelse, dronens serienummer og data fra direkte fjernidentifikasjon, herunder operatørregistreringsnummer der dette foreligger, opplysninger om antatt eller observert kontrollstasjon eller startsted, samt autorisasjons- og operasjonsstatus.

I forskriften foreslås en egen bestemmelse om relevante opplysningstyper for å bedre forutberegneligheten og klarhet. Området er imidlertid preget av rask teknologisk utvikling, og en uttømmende liste over opplysninger kan være unødvendig avgrensende. En ikke-uttømmende opplisting gir nødvendig fleksibilitet, samtidig som rammene for hvilke opplysninger som er relevante for formålet tydeliggjøres. Avgrensningen av opplysninger følger uansett av forskriftens formål og krav om nødvendighet og forholdsmessighet ved hver deling.

Det presiseres at identitets- og kontaktopplysninger om antatt operatør bare kan deles når det er nødvendig for formålet. Fødselsnummer kan bare deles når sikker identifikasjon er nødvendig og mindre inngripende midler ikke er tilstrekkelige.¹⁴ Særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 forventes ikke å være aktuelle ved deling etter forskriften.

Opplysninger om lovovertridelser etter personvernforordningen artikkel 10 kan være nødvendige å dele når de knytter en identifiserbar person til en mulig ulovlig operasjon, for å forebygge, avdekke, stanse eller sanksjonere regelbrudd. Slik deling må være nødvendig og forholdsmessig etter forskriften, og politiets behandling til strafferettslige formål skjer etter politiregisterloven. Behandlingen må holdes innenfor aktørenes legitime forvaltningsformål som følger av deres oppgaver. Forskriften gir ikke adgang til å trekke vidtrekkende slutninger om straffbare forhold hos

¹⁴ Se personopplysningsloven § 12.

private virksomheter. For private avgivere må delingen begrenses til opplysninger som virksomheten lovlig behandler i utgangspunktet.

Det er viktig å presisere at forskriften ikke innskrenker eksisterende delingsadganger mellom aktørene. Formålet er å legge til rette for lovlig deling, særlig der opplysninger kan knyttes til enkeltpersoner og berører privatlivet. Opplysninger om droneaktivitet som i dag ikke er underlagt delingsrestriksjoner, for eksempel rent tekniske data som ikke kan kobles til en identifiserbar person, omfattes i utgangspunktet ikke av nye krav. Forskriften pålegger derfor ikke at slike opplysninger underlegges nødvendighetsvurderinger og særskilte formålsbeskrivelser. Slike opplysninger kan fortsatt deles på samme vilkår som i dag. Samtidig bemerkes det at forskriften ikke gjør unntak fra regler om taushetsplikt.

Sammenstilling og viderebehandling

Hver aktør er behandlingsansvarlig for sin behandling, herunder for utlevering og mottak.¹⁵ Deling etter forskriften er typisk et forhold mellom to behandlingsansvarlige og ikke oppdragsforhold. Forskriften legger til grunn at delingen skjer innenfor rammene av forskriften, mottakerens hjemler og oppgaver, og er selv ansvarlige for sin videre behandling av opplysningene.

Sammenstilling for mottakerorganet av mottatte opplysninger med andre data kan være nødvendig for å avklare identitet, lokalisere kontrollstasjonen eller verifisere om en operasjon er tillatt. Slike sammenstillinger må ha nær sammenheng med formålet og være forenlige med det opprinnelige innsamlingsformålet. Der mottakeren ønsker å bruke opplysningene til andre formål som ikke er forenlige, kreves særskilt grunnlag i lov eller samtykke, jf. artikkel 6 nr. 4. For politiet vil videre bruk og lagring for politimessige formål reguleres av politiregisterloven. Viderebehandling for statistikk, styringsinformasjon, trendanalyser og risikovurderinger kan skje innenfor mottakerens hjemler når den har direkte sammenheng med formålet og ikke leder til uforenlig bruk.

I forskriften foreslås det en bestemmelse om sammenstilling av de delte opplysningene. Bestemmelsen skal ikke etablere en selvstendig adgang til bred videre bruk, men presisere at mottaker kan benytte og sammenstille data i den grad det er nødvendig for de angitte formålene og innenfor mottakerens oppgaver når det er nødvendig. Sammenstilling må for øvrig være i tråd med personvernforordningens krav til dataminimering, lagringsbegrensning og informasjonssikkerhet,¹⁶ og de menneskerettslige kravene om nødvendighet og forholdsmessighet.

Lagring:

Lagringsbegrensning må operasjonaliseres for å sikre at opplysninger ikke oppbevares lenger enn nødvendig for formålet av mottakeren.¹⁷ Arkivplikt og særlovbestemte oppbevaringskrav skal

¹⁵ Se personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 om definisjon av behandlingsansvarlig, og artikkel 24 om behandlingsansvar.

¹⁶ Se personvernforordningen artikkel 5 og 32.

¹⁷ Jf. prinsippet om lagringsbegrensning følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e, og krav om nødvendighet og forholdsmessighet i EMK artikkel 8.

ivaretas.¹⁸ For øvrige opplysninger bør det fastsettes en tidsgrense som balanserer behovet for etterfølgende oppfølging og kontroll med hensynet til personvern og lagringsbegrensning. En tidsgrense med adgang til forlengelse når det er godtgjort fortsatt behov, gir en praktisk og forholdsmessig løsning.

I forskriften er det foreslått tre år som hovedregel for opplysninger som ikke er arkivpliktige. Perioden vil da kunne dekke livsløpet fra hendelse til etterfølgende undersøkelser, koordinering mellom involverte organer, eventuell sanksjonering og avsluttende kvalitetskontroll, samt muligheten for å identifisere gjentakelsesmønstre. En kortere frist vil kunne svekke muligheten for etterprøvnbarhet og læring, mens en lengre frist ville være vanskeligere å forsvare opp mot prinsippet om lagringsbegrensning. Fristen er derfor satt som en øvre tidsgrense, kombinert med krav om nødvendighetsvurdering for forlengelse, slik at lagring utover tre år bare kan skje når det fortsatt foreligger et reelt og begrunnet behov knyttet til formålet.

6.3 Prosessuelle mekanismer

Prosessuelle mekanismer er nødvendige for å gjøre delingsadgangen kontrollerbar, transparent og forholdsmessig i praktiseringen. Gjennomføring av deling av opplysninger knyttet til person skal alltid bygge på en konkret nødvendighetsvurdering opp mot forskriftens formål, slik dette er angitt i punkt 6.2. Det anmodende/ mottakende organet skal før deling dokumentere formålet med delingen, vurdering av nødvendighet, presisere hvilke opplysningskategorier det er behov for, og eventuelt angi tidsmessig avgrensning. Denne spesifikasjonen skal være underbygget av faktiske holdepunkter som etter sin art er egnet til å bære vurderingen. I tidskritiske situasjoner kan anmodningen fremsettes muntlig, men den skal bekreftes skriftlig uten ugrunnet opphold. Avsender skal begrense utleveringen til opplysninger som er nødvendige. Mottaker skal stanse mottak og videre overføring straks formålet er oppnådd eller at situasjonen avklart. Beslutning om forlengelse av lagring utover hovedregelen skal begrunnes og dokumenteres før utløpet av fristen.

Det er viktig å fremheve at forskriften etableres ved siden av allerede eksisterende regler som pålegger aktørene prosessuelle krav ved delingen. Det er ikke hensiktsmessig å gjengi disse i forskriftsteksten, da det vil kunne medføre uheldig dobbeltregulering. I det følgende gjøres det rede for noen av de mest sentrale reglene for delingen etter personvernforordningen og annet regelverk.

Avsender og mottaker skal sikre at kommunikasjonskanal og format gir et sikkerhetsnivå som står i forhold til risikoen, herunder tiltak for konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og sporbarhet, jf. personvernforordningen artikkel 32 om egnede tekniske og organisatoriske tiltak. Overføringen skal være etterprøvnbar gjennom skriftlig dokumentasjon og føring av behandlingsprotokoll som viser formål, mottakere og relevante sikkerhetstiltak, jf. ansvarlighetsprinsippet i artikkel 5 nr. 2 og protokollplikten i artikkel 30. Hendelser og avvik skal håndteres etter reglene om brudd på personopplysningssikkerheten, herunder melding til Datatilsynet og eventuelt varsel til registrerte, jf. artiklene 33 og 34. Før nye delingsmåter eller løsninger tas i bruk som kan medføre høy risiko, skal

¹⁸ Der mottakeren er underlagt særlovgivning med egne regler om oppbevaring og sletting, gjelder disse uendret, eksempelvis politiregisterloven for politiets behandling og arkivlovgivningen for andre offentlige organer.

det ved behov gjennomføres personvernkonsekvensvurdering, jf. artikkel 35. Arkivering og bevaring følger arkivlovgivningen for offentlige organer, slik det også er forutsatt i høringsutkastet, og særregler i politiregisterloven gjelder uendret for politiets behandling til strafferettslige formål.

Der særlige hensyn tilsier det, kan den behandlingsansvarlige midlertidig begrense enkelte av den registrertes rettigheter etter personvernforordningen artiklene 12–22 og 34 når dette er et nødvendig og forholdsmessig tiltak for formål som nevnt i artikkel 23. Dette gjelder blant annet til formål om offentlig og nasjonal sikkerhet, forsvaret, kontroll- og tilsynsfunksjon ved utøvelse av offentlig myndighet, og forebygging og bekjempelse av straffbare handlinger. En begrensning skal være saksspesifikk, tidsavgrenset og dokumentert, omfatte kun det som er nødvendig, og inneholde egnede garantier. Eksempelvis at underretning kan utsettes dersom det vil skade formålet, men skal gis så snart dette ikke lenger er tilfellet. Begrensninger påvirker ikke retten til å klage til Datatilsynet eller søke domstolsprøving.

Samlet sett skal de prosessuelle mekanismene sørge for at delingsadgangen brukes i samsvar med formålet, at inngrep i privatlivet holdes på et minimum, og at praksis er etterprøvbart for kontrollorganer ved behov. Dette er grunnleggende for rettssikkerheten til de registrerte og for tilliten til myndighetenes håndtering av opplysningene om mulig ulovlig droneflyging.

7. Merknader til bestemmelsene

Merknader til § 1 Formål

Bestemmelsen angir forskriftens formål som å sikre nødvendig adgang til deling av opplysninger for å oppnå effektivt samarbeid om forebygging og bekjempelse av lovbrudd utført med ubemannede luftfartøy, med et samtidig personvernformål. Forskriften etablerer et rammeverk for informasjonsflyt mellom angitte aktører innenfor deres eksisterende kompetanse. Begrepet «opplysninger» omfatter både personopplysninger og andre data om droneaktivitet, herunder opplysninger fra fjernidentifikasjon og tekniske identifikatorer, så langt dette er nødvendig for formålet.

Merknader til § 2 Forholdet til personopplysningsloven

Bestemmelsen presiserer at personopplysningsloven og personvernforordningen gjelder uinnskrenket for behandling av personopplysninger etter forskriften, og at politiets behandling for politimessige formål reguleres av politiregisterloven og politiregisterforskriften. Forskriften er utformet som et supplerende nasjonalt grunnlag for behandling etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. artikkel 6 nr. 3, uten å fravike øvrige plikter etter forordningen.

Merknader til § 3 Deling mellom offentlige organer

Første ledd angir en uttrykkelig krets av kjerneorganer som kan dele gjensidig: Luftfartstilsynet, politiet, Forsvaret, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Havindustritilsynet. Avgrensningen speiler de organene som etter sine lovpålagte oppgaver jevnlig har behov for rask og nødvendig informasjonsutveksling ved håndtering av ulovlig droneflyging.

Andre ledd lovfester at deling må være nødvendig for oppgaveløsningen og at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering der formålet med delingen, lovbruddets karakter og alvorlighet, konsekvenser for den berørte og opplysningenes sensitivitet står sentralt. Tredje ledd åpner for at også andre berørte offentlige myndigheter kan dele og motta i konkrete saker, når dette er nødvendig. Reserveadgangen er snever og saksspesifikk, og den endrer ikke kompetanse- og ansvarsfordelingen i særlovgivningen.

Merknader til § 4 Anmodning til private virksomheter

Bestemmelsen åpner for at de offentlige organene som er nevnt i § 3 kan anmode visse private virksomheter om utlevering av opplysninger når dette er nødvendig for å forebygge, avdekke, stanse eller sanksjonere lovbrudd knyttet til operasjoner med ubemannede luftfartøy. Utlevering er frivillig, men når den skjer etter en anmodning som oppfyller forskriftens vilkår, anses virksomheten å utføre en snever oppgave i allmennhetens interesse som følger av forskriften. Behandlingen har da grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Det er et vilkår at anmodningen bygger på en konkret nødvendighetsvurdering knyttet til de offentlige oppgavene som er fastsatt i § 3, og at den private virksomheten bare utleverer opplysninger som er nødvendige og forholdsmessige for formålet. Bestemmelsen innebærer ingen plikt til utlevering og ingen delegering av myndighet, men etablerer et rettslig handlingsrom som gjør slik frivillig deling lovlig etter personvernregelverket. Den anmodende myndighet plikter å legge frem vurderingen av at vilkårene er oppfylt.

Merknader til § 5 Opplysningstyper

Opplistingen angir hvilke opplysningskategorier som typisk kan deles når vilkårene i § 3 er oppfylt. Henvisningen «blant annet» viser at listen ikke er uttømmende, men den styrer nødvendighets- og dataminimeringsvurderingen. Opplysningene speiler typiske sensordata og elementer fra direkte fjernidentifikasjon, slik som posisjon, høyde, retning, hastighet, dronetype, størrelse, serienummer og Remote-ID, samt opplysninger om autorisasjons- eller operasjonsstatus og operatørnummer. Identitets- og kontaktopplysninger om antatt operatør kan deles når dette er nødvendig for formålet. Det følger uttrykkelig at fødselsnummer bare kan deles når sikker identifikasjon er nødvendig og mindre inngripende midler ikke strekker til. Bestemmelsen åpner for behandling av opplysninger om lovovertridelser i tråd med personvernforordningen artikkel 10 når dette er nødvendig for oppgaveløsningen.

Merknader til § 6 Sammenstilling

Bestemmelsen gir hjemmel for nødvendig sammenstilling av mottatte personopplysninger hos organene nevnt i § 3, når dette er påkrevd for å avdekke forhold i den konkrete saken, utarbeide analyser og rapporter om aktører, miljøer, utviklingstrekk og aktiviteter som har tilknytning til de aktuelle lovbruddene, eller for å utarbeide beslutningsgrunnlag for styring, prioriteringer, valg av kontrollobjekter og bruk av virkemidler. Bestemmelsen presiserer rammen for forenlig viderebehandling hos mottaker og gir ikke adgang til videre uforenlig bruk, som krever særskilt rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4.

Merknader til § 7 Behandlingsansvar

Hvert organ er behandlingsansvarlig for egen behandling, herunder for utlevering og mottak. Dette klargjør ansvarlinjene og knytter sikkerhetspliktene til den enkelte behandlingsansvarlige etter personvernforordningen artikkelene 24 og 32. Bestemmelsen synliggjør at videre behandling hos mottaker må skje i samsvar med mottakerens lovgrunnlag og regelverk.

Merknader til § 8 Arkivering og sletting

Bestemmelsen skiller mellom arkivpliktige opplysninger og øvrige opplysninger. Arkivpliktige opplysninger håndteres etter arkivlovgivningen. For ikke-arkivpliktige opplysninger gjelder en hovedregel om sletting når opplysningene ikke lenger er nødvendige for oppgavene i § 3, og senest innen tre år. Dersom fortsatt behandling er nødvendig, kan behandlingsansvarlig beslutte forlengelse i inntil tre år av gangen. Ordningen forener behovet for etterprøvbarhet og senere oppfølging med kravet om lagringsbegrensning.

Merknader til § 9 Forholdet til taushetsplikt og annet regelverk

Bestemmelsen slår fast at forskriften ikke endrer materiell taushetsplikt. Deling kan bare skje i den utstrekning dette er tillatt etter gjeldende regler og unntak for taushetsplikt. Samtidig presiseres at forskriften ikke begrenser delingsadgang som allerede følger av annen lov eller forskrift.

Merknader til § 10 Ikraftttredelse

Ikraftttredelsestidspunkt fastsettes av departementet.

8. Administrative og økonomiske konsekvenser

Forskriften etablerer et klart og forutsigbart grunnlag for deling mellom utpekte offentlige organer og åpner for frivillig deling fra visse private virksomheter. Den endrer ikke underliggende sektorhemler, innfører ikke generelle opplysningsplikter for private, og etablerer verken sentrale registre eller permanente informasjonsstrømmer. Virkningene følger derfor hovedsakelig av behovet for å tilpasse interne rutiner til prosessuelle krav om nødvendighetsvurdering, dokumentasjon, dataminimering, tidsavgrensning, sikker kanal og logging.

For de offentlige organene som omfattes, forventes begrensede ressurser knyttet til gjennomgang og oppdatering av interne retningslinjer, og prosedyrer for anmodning og bekreftelse. I den grad løpende sanntidsdeling benyttes i tidskritiske situasjoner, kan det oppstå behov for mindre konfigurasjongrep i eksisterende løsninger, som geografisk og tidsmessig avgrensning og etablering av rutiner for rask aktivering og avslutning. Tiltakene kan i hovedsak gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer, ettersom de bygger på plikter som allerede gjelder etter personvernregelverket og sektorlovgivningen.

For private virksomheter, særlig lufthavnoperatører og eiere av virksomheter og infrastruktur med beskyttelsesbehov, vil konsekvensene primært bestå i å etablere en enkel beslutningsprosess for å vurdere anmodninger, dokumentere behandlingsgrunnlag, sikre dataminimering og benytte sikker overføringskanal. Virksomheter som allerede behandler sensor- og Remote-ID-data for sikkerhetsformål, kan nok i stor grad gjenbruke eksisterende styringssystemer. Eventuelle behov for

oppdatering av personvernerklæringer, interne rutiner og behandlingsprotokoller, samt vurdering av behov for personvernkonsekvensvurdering ved behandling med høy risiko, følger av gjeldende rett og utløses ikke særskilt av forskriften.

De samfunnsøkonomiske virkningene vurderes som positive. Klare delingsregler reduserer tidsbruk i avklaringer, styrker evnen til å avverge eller stanse hendelser og kan dermed redusere operative konsekvenser for luftfarten og annen virksomhet. Unngåtte kostnader ved forstyrrelser i lufttrafikken og ved uønskede hendelser mot skjermingsverdige objekter kan være betydelige sammenlignet med de beskjedne tilpasningskostnadene ved innføring.

9. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

En ensartet forståelse av virkeområde, formål og nødvendighetsvurdering må etableres hos alle berørte organer. Dette er avgjørende for forutberegnelighet, likebehandling og for å forebygge formålsutglidning. Det bør utarbeides prosedyrer og maler for skriftlige anmodninger som angir formål, rettsgrunnlag, nødvendighetsvurdering, relevante opplysningskategorier og geografisk og tidsmessig avgrensning.

Informasjonssikkerhet og personvern må være innebygd i arbeidsprosessene. De behandlingsansvarlige skal sikre tilgangsstyring, logging, sporbarhet og bruk av sikre kanaler ved deling. Der behandlingens art, omfang eller kontekst kan innebære høy risiko for den registrertes rettigheter og friheter, må behovet for personvernkonsekvensvurdering (DPIA) vurderes og eventuelt gjennomføres. Kravene følger av personvernforordningen og må operasjonaliseres i styringssystemene. Forholdet til private virksomheter forutsetter tydelig kontaktflate og veiledning om formål, behandlingsgrunnlag, dokumentasjonskrav, minimering og sikker overføring.

Kompetanse og opplæring er en sentral forutsetning. Relevant personell hos de berørte organene må beherske både det menneskerettslige og det personvernrettslige rammeverket, samt praktiske verktøy for sikker deling. Forskriften bør speiles i etatenes IKT- og saksbehandlingsløsninger uten behov for omfattende nye investeringer. Tilpasningene kan i hovedsak gjennomføres innenfor eksisterende styrings- og budsjettammer når det settes av tilstrekkelig oppmerksomhet til opplæring, rutiner og internkontroll. Med disse forutsetningene på plass legger forskriften til rette for en effektiv, rettssikker og personvernvennlig informasjonsflyt.

10. Høringsspørsmål

Luftfartstilsynet ber særlig om høringsmottakernes syn på om aktørkretsen i § 3 første ledd er riktig avgrenset, og om reserveadgangen til deling med og fra andre berørte myndigheter i konkrete saker er tilstrekkelig presist utformet og praktisk treffsikker.

Luftfartstilsynet ber om innspill til behandlingsgrunnlag for private avgivere, og om forskriften gir et tilstrekkelig supplerende grunnlag for behandling etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3.

Luftfartstilsynet ber også om høringsmottakernes syn på om sammenstillingsbestemmelsen i § 6 er tilstrekkelig presist avgrenset til nødvendig og forenlig viderebehandling, og om det er behov for ytterligere presiseringer i ordlyd.

Luftfartstilsynet mottar også gjerne merknader til øvrige bestemmelser og til forslaget som helhet.
