

Utökat skydd för vissa civila vapentransporter

Ds 2026:3



Regeringskansliet
Försvarsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1479-5 (tryck)

ISBN978-91-525-1480-1 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Författningsförslag.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	4
2.2	Förslag till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523).....	6
3	Förutsättningar för transport av skyddsvärda försvarsindustriprodukter	7
3.1	Säkerhetskrav vid transport av skyddsvärda försvarsindustriprodukter	7
3.1.1	Krigsmateriellagstiftningen.....	8
3.1.2	Vapenlagstiftningen.....	9
3.1.3	Lagen om brandfarliga och explosiva varor	11
3.1.4	Lagen om transport av farligt gods.....	13
3.1.5	Säkerhetsskyddslagen	15
3.2	Civila aktörers möjligheter att skydda transporter av skyddsvärda försvarsindustriprodukter	19
3.2.1	Lagen om bevakningsföretag	19
3.2.2	Lagen om ordningsvakter	22
3.2.3	Skyddslagen.....	23
4	Skyddsobjekt till skydd för civil verksamhet.....	31
4.1	Särskilt skyddsvärda civila rörliga objekt och fordonstransporter som nya skyddsobjekt	31

4.2	Beslut om vissa rörliga civila skyddsobjekt.....	46
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	49
6	Konsekvenser	51
7	Författningskommentar	53

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskrigets slut. Det försämrade säkerhetspolitiska läget kräver en skyndsam utveckling och tillväxt av krigsorganisationen under de kommande åren. En effektiv materielförsörjning är en viktig förutsättning för detta. Erfarenheter från kriget i Ukraina stärker insikten om den nära kopplingen mellan materielfrågor, försvarsinnovation, forskning och utveckling. I den nationella säkerhetsstrategin framhålls vikten av att stärka totalförsvaret och utveckla den svenska försvarsindustrin (skr. 2023/24:163 och Försvarsutskottets betänkande 2024/25:UU6). Till följd av det försämrade omvärldsläget har efterfrågan på försvarsmateriel ökat kraftigt, dels för att täcka behov i de stater som nu har börjat förstärka sin försvarsförmåga, dels med anledning av det pågående stödet med materiel och förnödenheter till Ukraina.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget har medfört en ökad hotbild mot bland annat försvarsindustrins transporter. I promemorian föreslås därför att det genom ändringar i skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523) införs bestämmelser som gör att även särskilt skyddsvärda civila rörliga objekt och vapentransporter kan beslutas vara skyddsobjekt.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

Härigenom föreskrivs att 4 § skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får beslutas vara skyddsobjekt:

1. statschefens och tronföljarens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,

2. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen,

3. byggnader och andra anläggningar som staten, en kommun eller en region har äganderätt eller nyttjanderätt till och som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet,

4. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för polisverksamhet eller för annan verksamhet som innefattar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt,

5. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för

- fredstida krishantering
- elektroniska kommunikationer,

¹ Senaste lydelse 2019:941.

– posthantering
– transporter,
– alarmering,
– försvarsindustriella ändamål, eller
– försörjning med energi,
vatten, livsmedel eller andra
förnödenheter av betydelse för
Sveriges försörjningsberedskap
och då även fartyg som används
för transport av kärnämnen, och

– försörjning med energi,
vatten, livsmedel eller andra
förnödenheter av betydelse för
Sveriges försörjningsberedskap
och då även fartyg som används
för transport av kärnämnen,

6. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för ledning och samordning av civil verksamhet vid höjd beredskap.

6. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för ledning och samordning av civil verksamhet vid höjd beredskap, och

7. objekten fartyg, luftfartyg och fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål samt fordonstransporter för militära ändamål av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

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

Härigenom föreskrivs att 3 § skyddsförordningen (2010:523) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

I andra fall än de som framgår av 2 §, beslutar länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns om skyddsobjekt. Detta gäller dock inte riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden.

I fråga om fartyg som används för transport av kärnämnen beslutar länsstyrelsen i det län där fartyget har sin hemort.

I fråga om rörliga objekt och transporter enligt 4 § 7 skyddslagen beslutar länsstyrelsen i det län varifrån transporten utgår.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2019:1169.

3 Företsättningar för transport av skyddsvärda försvarsindustri-produkter

3.1 Säkerhetskrav vid transport av skyddsvärda försvarsindustriprodukter

Byggnader, anläggningar och områden som är av central betydelse när det gäller att förse samhället med försvarsmateriel kan beslutas vara skyddsobjekt (4 § 5 skyddslagen). Ytterst gäller det att totalförsvarets förmåga ska fungera på ett tillfredsställande sätt.

Försvarsindustrin tillverkar och transporterar olika former av skyddsvärda produkter. Vid transport av krigsmateriel finns inte några generellt tillämpliga bestämmelser om säkerhet. I annan lagstiftning finns särskilda krav på aktörer om hantering och säkerhet och som träffar viss krigsmateriel och vissa skyddsvärda försvarsindustriprodukter. Bestämmelser finns bland annat i lagen (1992:1300) om krigsmaterial, förordningen (1992:1303) om krigsmateriel, vapenlagen (1996:67), vapenförordningen (1996:70), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (2006:263) om transport av farligt gods, förordningen (2006:311) om transport av farligt gods, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

Även säkerhetsskyddslagen kan ställa krav på försvarsindustriell verksamhet och därmed på transporter av dess varor.

I fråga om skyddsvärda produkter och möjligheten att skydda dessa finns bestämmelser företrädesvis i skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523) samt i lagen (1974:191) om bevakningsföretag och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

3.1.1 Krigsmateriellagstiftningen

Försvarsindustrin tillverkar och transporterar olika former av skyddsvärda produkter. Vissa av dessa produkter är krigsmateriel och omfattas därför av särskild reglering. Det svenska exportkontrollregelverket för krigsmateriel består av lagen om krigsmateriel och krigsmaterielförordningen. I lagen om krigsmateriel avses med krigsmateriel sådan materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel (1 § lagen om krigsmateriel). De närmare bestämmelserna om vilken materiel som utgör krigsmateriel i den lagens mening finns i bilagan till förordningen om krigsmateriel (den s.k. krigsmaterielförteckningen).

Begreppet krigsmateriel förekommer också i annan lagstiftning, se t.ex. 1 § lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar. Krigsmateriel enligt den lagen definieras i förordningen (1988:563) om vad som avses med krigsmateriel i lagen om försvarsuppfinningar. Med krigsmateriel enligt lagen om försvarsuppfinningar förstås varor som är upptagna i bilagan till förordningen om krigsmateriel, övrig för militärt bruk utformad materiel till skydd mot verkan av stridsmedel samt övrig för militärt bruk utformad materiel till skydd mot spaning eller andra iakttagelser (1 § förordningen om vad som avses med krigsmateriel i lagen om försvarsuppfinningar). Definitionen i den lagen är vidare än definitionen i lagen om krigsmateriel.

Lagen om krigsmateriel innehåller framför allt regler om krav på tillstånd för tillverkning och tillhandahållande samt utförsel och lämnande av tekniskt bistånd när det gäller sådan materiel som utgör krigsmateriel enligt lagen. Krigsmateriellagstiftningen ställer inte upp några särskilda krav om säkerhet vid förvaring eller transport av krigsmateriel.

Lagen om krigsmateriel är en s.k. förbudslagstiftning. Utgångspunkten är att verksamhet rörande krigsmateriel är förbjuden utan tillstånd och att överträdelse av tillståndskraven är straffsanktionerade. För tillverkning av krigsmateriel i Sverige krävs ett grundläggande tillverkningstillstånd (3 § första stycket lagen om krigsmateriel). Med tillverkning avses framställning av krigsmateriel eller delar därav som utgör krigsmateriel (2 § lagen om krigsmateriel). För tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar

rörande krigsmateriel och metoder för framställning av krigsmateriel inom och utom Sverige krävs också tillstånd. Med tillhandahållande avses försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling. Tillståndskravet gäller svenska företag, den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige och svenska myndigheter (4 § lagen om krigsmateriel).

Krigsmateriel får inte föras ut ur landet utan tillstånd (6 § första stycket). Regeringen får dock meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd i vissa fall, bland annat om det är fråga om transport av krigsmateriel genom ett eller flera EES-länder utöver ursprungslandet och det mottagande landet, eller när det gäller utförsel av krigsmateriel till ett annat land inom EES om utförseln är en gåva i en nödsituation (6 § lagen om krigsmateriel). Handel med handeldvapen eller delar till sådana vapen är undantaget krav på tillhandahållandetillstånd enligt lagen om krigsmateriel. Med handeldvapen avses pistoler, revolverar, gevär, karbiner och kulsprutepistoler som kan tas med som personlig beväpning och användas utan lavett eller benstöd. Tillstånd för sådan handel regleras i stället genom bestämmelser i vapenlagen (4 § förordningen om krigsmateriel).

De företag, myndigheter och privatpersoner som innehar tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel står under Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillsyn och ska på begäran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynskontrollen samt ge ISP tillträde till lokaler där verksamheten bedrivs (1 a och 20 §§ lagen om krigsmateriel).

Vissa försvarsindustriprodukter är inte krigsmateriel enligt krigsmateriellagstiftningens definition och faller därmed utanför regleringens tillämpningsområde.

3.1.2 Vapenlagstiftningen

Vapenlagen gäller skjutvapen, vissa föremål som i lagen jämföras med skjutvapen, ammunition, ljuddämpare och vapenmagasin (1 kap. 1 § vapenlagen). Med skjutvapen menas vapen med vilka kulor, hagel, harpuner eller andra projektiler kan skjutas ut med hjälp av krutladdningar, kolsyreladdningar, komprimerad luft eller andra liknande utskjutningsmedel (1 kap. 2 § vapenlagen). Vapenlagens

reglering omfattar definitionsmässigt vissa produkter som utgör krigsmateriel enligt krigsmateriellagstiftningen. Vapenlagens bestämmelser gäller – med några få undantag avseende vapenregister och märkning – inte skjutvapen, ammunition, ljuddämpare och vapenmagasin som innehas av staten (1 kap. 8 § vapenlagen).

Huvudregeln är att det krävs tillstånd för att bland annat inneha skjutvapen, ammunition, ljuddämpare och vissa vapenmagasin samt för att driva handel med skjutvapen (2 kap. 1 § första stycket a och b vapenlagen). Det krävs däremot inte tillstånd för verksamhet som omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 § lagen om krigsmateriel (2 kap. 1 § fjärde stycket vapenlagen). Det innebär att den som har tillstånd för tillverkning eller tillhandahållande enligt krigsmaterielagstiftningen inte också behöver ha tillstånd enligt vapenlagen. Med tillverkning avses i det här sammanhanget framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör krigsmateriel. Tillhandahållande definieras som försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling (2 § lagen om krigsmateriel). Kravet på tillhandahållandetillstånd i lagen om krigsmateriel gäller dock inte handel med handeldvapen eller delar till sådana vapen. Det gäller inte heller för yrkesmässig förmedling av sådan egendom eller av ammunition till handeldvapen (4 § förordningen om krigsmateriel). Tillstånd för sådan handel eller förmedling regleras i stället i vapenlagen.

I 5 kap. vapenlagen finns bestämmelser om förvaring och transport av skjutvapen, ammunition och ljuddämpare. Den som innehar sådant gods är skyldig att ta hand om egendomen och hålla den under sådan uppsikt att det inte finns risk att någon obehörig kommer åt den (5 kap. 1 § vapenlagen). Den som skickar eller transporterar godset ska vidta betryggande åtgärder för att förhindra att någon obehörig kommer åt egendomen. Ett skjutvapen som transporteras ska vara oladdat och, i den utsträckning som det är lämpligt, isärtaget och nerpackat (5 kap. 4 § vapenlagen). Bestämmelserna gäller såväl vid transport av en självständig fraktförare som när vapeninnehavaren själv transporterar sitt vapen (se prop. 1999/2000:27 s. 51). Bestämmelsen är straffsanktionerad (9 kap. 2 § första stycket b vapenlagen).

Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter om vad som ska gälla i fråga om transport av skjutvapen, ammunition och ljuddämpare (9 kap. 2 § vapenförordningen [1996:70]).

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2009:13, FAP 551–3, se kap. 17) om vapenlagstiftningen finns bestämmelser om transport av skjutvapen. I regleringen görs en åtskillnad mellan transport och förflyttning, där förflyttning definieras som den transport av skjutvapen som en enskild företar (17 kap. 7 §). Under förflyttning ska skjutvapen som huvudregel hållas under uppsikt. Vid tillfälligt kortare avbrott i uppsikten i samband med förflyttning av skjutvapen i bil ska vapen, som går att dela, förvaras delat eller vara försett med ett godkänt vapenlås. Vapnet ska förvaras väl gömt i bilen eller på annat sätt placeras så att stöld eller annat missbruk förhindras. Det finns även bestämmelser och allmänna råd om förvaring vid resa med tåg, fartyg eller flyg.

Vid transport som inte utgör förflyttning gäller, utöver vad som gäller vid förflyttning, att transport av skjutvapen ska ske på ett säkert sätt och under betryggande former. Skjutvapen får inte skickas komplett i en försändelse utan ska vara oladdat, delat och nerpackat i skilda försändelser. Om ett skjutvapen inte kan delas ska det vara försett med ett godkänt vapenlås. Undantag kan göras om transporten är bevakad. I förekommande fall ska skjutvapen skickas med kvittens i alla led. Uppställning av fordon med last av skjutvapen får ske endast om fordonet är bevakat eller uppställt på inhägnat område eller i garage som är försedda med larm (17 kap. 12 §).

Regeringen har den 4 december 2025 beslutat lagrådsremissen En ny vapenlag. I lagrådsremissen föreslås en ny vapenlagen som förenklar regelverket för tillståndsgivning och innehav av skjutvapen. Kraven på vilka åtgärder som ska vidtas av den skickar eller transporterar skjutvapen, ammunition eller ljuddämpare föreslås i huvudsak vara oförändrade.

3.1.3 Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Bestämmelser om brandfarliga och explosiva varor finns i lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE), i förordningen om brandfarliga och explosiva varor (FBE) samt i myndighetsföreskrifter. LBE reglerar hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva varor och sådana förberedande och efterföljande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och

explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion (1 § första stycket LBE). Lagens syfte är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna (1 § andra stycket LBE). Lagen har dessutom ett brottsförebyggande syfte (prop. 2009/10:203 s. 22–24). Enligt 2 § LBE gäller lagen inte sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen om transport av farligt gods.

Till brandfarliga varor enligt lagen hör brandfarliga gaser och vätskor och brandreaktiva varor (3 § LBE). I Myndigheten för civilt försvars föreskrifter anges närmare vad som utgör brandfarliga varor (2 kap. 1–3 §§ MSBFS 2010:4 och MSBFS 2018:12).

Till explosiva varor hör explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål och andra ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt (4 § LBE). Begreppet explosiva varor omfattar alltså en mängd olika produkter, till exempel handgranater, sprängämnen, tändmedel, ammunition, krut och pyrotekniska artiklar såsom fyrverkerier. I Myndigheten för civilt försvars föreskrifter anges närmare vad som utgör explosiva varor (MSBFS 2010:4).

För den som hanterar, överför, importerar eller exporterar brandfarliga eller explosiva varor finns ett generellt aktsamhetskrav (6 § LBE). Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska som huvudregel ha tillstånd för det (16 § första stycket LBE). Myndigheten för civilt försvar prövar frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket. Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor i övriga fall prövas av den kommun där hanteringen ska bedrivas (17 § LBE). Myndigheten för civilt försvar prövar också frågor om tillstånd för explosiva varor när det rör tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll, återvinning och annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering. Detsamma gäller gränsöverskridande överföring, import, export och sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets

materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till (18 § första stycket LBE). När det gäller tillstånd för hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall är det som utgångspunkt den kommun där hanteringen ska ske som är ansvarig (18 § andra stycket LBE). Enligt 8 § LBE ska den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt lagen ha den kompetens eller tillgång till den kompetens som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och varornas egenskaper.

3.1.4 Lagen om transport av farligt gods

Bestämmelser om transport av farligt gods finns i lagen om transport av farligt gods och förordningen om transport av farligt gods. Lagstiftningen syftar till att förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods eller obehörigt förfarande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom.

Enligt lagen om transport av farligt gods ska den som transporterar farligt gods eller lämnar farligt gods till någon annan för transport vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att godset, genom transporten eller genom obehörigt förfarande med godset vid transport på land, orsakar sådana skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper (2 § första stycket). Bestämmelserna i lagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen är av olycksförebyggande karaktär, och ska även skydda mot skador orsakade genom obehörigt förfarande med godset, alltså brottsliga gärningar riktade mot godset. Det är då särskilt viktigt att de transportmedel, förpackningar och andra transportanordningar som används är lämpliga för transport av farligt gods (2 § andra stycket).

De ämnen och föremål som omfattas av bestämmelserna räknas upp i 5 § lagen om transport av farligt gods. Med farligt gods avses bland annat gods som består av eller innehåller explosiva ämnen och föremål, gaser, brandfarliga vätskor, brandfarliga fasta ämnen, självreaktiva ämnen och fasta okänsliggjorda explosivämnen, självantändande ämnen och ämnen som utvecklar brandfarlig gas vid

kontakt med vatten, giftiga och smittförande ämnen och radioaktiva ämnen.

Av 8 § lagen om transport av farligt gods framgår att transporter med Försvarsmaktens luftfartyg, örlogsfartyg och stridsfordon inte omfattas av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Militära transporter är alltså inte generellt undantagna. I förarbetena anges att dessa fartyg och fordon endast är en mindre del av Försvarsmaktens och Försvarets materielverks transporter med farligt gods samt att dessa transportmedel är särskilt konstruerade för att vara bestyckade med och transportera farligt gods i form av vapen och ammunition (propositionen Transport av farligt gods, prop. 2005/06:51 s. 34–40). Någon bestämmelse som undantar civila vapentransporter finns inte.

De närmare materiella bestämmelserna om transport av farligt gods har sin grund i EU-direktiv och internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa. Särskilda regler om transport av farligt gods har för varje transportslag utarbetats av den internationella organisation som kommit att ansvara för transportslaget. Transportskyddet har ett förebyggande syfte mot obehöriga förfaranden som riktas mot godset och de skador som kan följa på sådana handlingar. Myndigheten för civilt försvar meddelar närmare föreskrifter om bland annat transportskydd (20 § lagen om transport av farligt gods och 16 § förordningen [2006:311] om transport av farligt gods). Sådana närmare bestämmelser om transportskydd finns i kapitel 1.10 i Myndigheten för civilt försvars föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng ADR-S 2023 (MSBFS 2022:3). De innefattar försiktighetsåtgärder som ska vidtas för att minimera risken för stöld eller obehörigt förfarande med farligt gods som kan skada personer, egendom eller miljö. Alla som är delaktiga i en transport av farligt gods har ett ansvar att förebygga och förhindra att farligt gods hamnar i orätta händer. Vid transport av farligt gods med hög riskpotential ställs därtill ytterligare krav på att det bland annat finns särskilda skyddsplaner (MSBFS 2022:3 1.10.3).

Vidare ska den vars verksamhet omfattar transporter av farligt gods enligt lagen ha en eller flera säkerhetsrådgivare. Detsamma gäller den som till någon annan lämnar farligt gods för transport. Säkerhetsrådgivaren har till uppgift att verka för att skador i

samband med transporterna förebyggs (11 § lagen om transport av farligt gods).

Tillsynsansvaret över transport av farligt gods delas mellan flera olika myndigheter (10 § förordningen om transport av farligt gods). Myndigheten för civilt försvar har tillsynsansvar i fråga om bestämmelserna om transportskydd. Polismyndigheten utövar tillsyn över transporter på land, med undantag för järnvägstransporter.

3.1.5 Säkerhetsskyddslagen

Med säkerhetsskydd avses för det första skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. En verksamhet är säkerhetskänslig om den är av betydelse för Sveriges säkerhet eller om den omfattas av ett för Sverige förpliktigande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Uttrycket Sveriges säkerhet tar sikte på förhållanden som är av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har sådan betydelse.

Med säkerhetsskydd avses för det andra skydd av säkerhetsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller uppgifter som skulle omfattats av sekretess enligt den lagen om den hade varit tillämplig. Till skillnad från skyddet av säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsskyddet för uppgifter även skydda mot andra händelser än brottsliga sådana. Det kan till exempel handla om att uppgifterna på grund av misstag, bristande rutiner eller olyckshändelse sprids förstörs eller förvanskas utan att det är fråga om ett brott.

I 2 kap. säkerhetsskyddslagen finns grundläggande bestämmelser om säkerhetsskydd. För den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövare) uppställs krav på att utreda behovet av säkerhetsskydd genom en säkerhetsskyddsanalys. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren därefter planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av

säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Det finns tre olika typer av säkerhetsskyddsåtgärder: informations-säkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Fysisk säkerhet handlar bland annat om att förebygga att obehöriga personer får tillträde till områden eller andra objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs.

Bedömningen av om en verksamhetsutövare omfattas säkerhetsskyddslagen är beroende av om denne gjort en korrekt analys av verksamhetens skyddsvärden. Grundläggande för lagstiftningen är alltså att ansvaret för identifiering och bedömning av behovet av säkerhetsskydd är knutet till verksamhetsutövaren (jfr prop. 2020/21:194 s. 20).

Traditionellt sett har uttrycket Sveriges, eller rikets säkerhet, som var begreppet enligt gamla säkerhetsskyddslagstiftningen, ansetts omfatta såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. En utgångspunkt för bedömningen av om verksamheten är av betydelse för Sveriges yttre säkerhet är om den kan påverka förmågan till territoriell suveränitet och politisk självständighet. En viktig beståndsdel är den nationella försvarsförmågan av Sveriges territorium där Försvarsmakten har huvudansvaret. I den uppgiften ligger att kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet, upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna om Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen inom Försvarsmaktens verksamhet i sin helhet. I förarbetena till säkerhetsskyddslagen pekar man på att det utöver Försvarsmakten finns andra verksamheter, t.ex. inom försvarsindustrin, som är viktiga för det militära försvarets förmåga att utföra sitt uppdrag. Det rör sig exempelvis om verksamheter som bedriver forskning, utveckling och produktion av försvarsmateriel (se propositionen Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, prop. 2017/18:89 s. 44). Dessa uttalanden i förarbetena till säkerhetsskyddslagen är alltså relevanta. Denna typ av verksamhet skulle alltså kunna vara säkerhetskänslig i säkerhetsskyddslagens mening.

Den som avser att överlåta egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt

åtagande om säkerhetsskydd har en särskild skyldighet att identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd (4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen). Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren göra en lämplighetsprövning av överlåtelsen. I regel kan till exempel omsättningsvaror och egendom som framställs för försäljning inte anses ha sådan betydelse. Motsatsen kan däremot gälla för bakomliggande teknik eller ritningar för sådan egendom. Bedömningen av om den aktuella egendomen har sådan betydelse att reglerna blir tillämpliga bör grundas på verksamhetsutövarens säkerhetsskyddsanalys. Om överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt får överlåtelsen inte genomföras. Ett exempel kan vara en produkt som har stor betydelse för någon säkerhetskänslig verksamhet. Om den produkten kommer i en olämplig ägares händer skulle det kunna innebära en skada för Sveriges säkerhet, eftersom tillgång till den kan underlätta för olika slags antagonistiska handlingar. Att en innovation eller produkt kommer i fel händer kan också leda till att förmågor som är väsentliga för Sveriges säkerhet försämras (jfr propositionen Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, prop. 2020/21:13 avsnitt 6)

I 6 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen finns det vissa undantag från säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av egendom. Undantagen träffar bland annat överlåtelser som kräver tillstånd enligt regleringen om krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden. Krigsmateriel enligt lagen om krigsmateriel regleras genom den lagens tillståndskrav och skyldigheter rörande krigsmaterielrelaterad verksamhet. Produkter med dubbla användningsområden regleras i rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (rådets förordning) och den till rådets förordning kompletterande lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Med produkter med dubbla användningsområden avses produkter som både har en civil användning och kan nyttjas för militära ändamål eller för

framställning av massförstörelsevapen och dess bärare. Regelverket innebär bland annat ett krav på tillstånd för export (utförsel utanför EU) och för överföring inom EU av produkter med dubbla användningsområden. Tillstånd enligt 1 § lagen om krigsmateriel får endast lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Även enligt regelverket om produkter med dubbla användningsområden ska nationella utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter beaktas vid tillståndsgivningen (artikel 12 i rådets förordning). I syfte att inte skapa överlappande tillämpningsområden är krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden undantagna från säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av egendom (se propositionen Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet prop. 2020/21:13 s. 17 och 18).

Vidare har verksamhetsutövare en skyldighet enligt säkerhetsskyddslagen att ingå säkerhetsskyddsavtal inför vissa upphandlingar och andra anskaffningar, om den leverantör som anlitas kan få tillgång till verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet. Kravet är ett uttryck för en grundläggande princip inom säkerhetsskyddet, som innebär att de intressen som lagstiftningen avser skydda ska ha samma skydd oavsett var och hur verksamheten bedrivs. Avtalet ska klargöra för leverantören vilka åtgärder som denne ska vidta under samarbetets gång för att säkerhetsskyddet ska kunna tillgodoses.

Enligt säkerhetsskyddslagen ska en tillsynsmyndighet utöva tillsyn över att verksamhetsutövare följer lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (6 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Ansvar för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen är uppdelat mellan flera myndigheter. Säkerhetsskyddet kontrolleras av Försvarsmakten när det gäller Fortifikationsverket och Försvarshögskolan samt de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet. Försvarets materielverk utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom området försvarsmateriel (8 kap. säkerhetsskyddsförordningen).

3.2 Civila aktörers möjligheter att skydda transporter av skyddsvärda försvarsindustriprodukter

3.2.1 Lagen om bevakningsföretag

Lagen om bevakningsföretag syftar till att säkerställa samhällets insyn i och kontroll över bevakningsverksamhet. Med bevakningsföretag avses enligt 1 § lagen om bevakningsföretag den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning

- a) bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant,
- b) bevaka enskild person för dennes skydd, eller
- c) bevaka sedlar, mynt eller annan egendom i samband med transport.

Enligt lagen krävs att alla bevakningsföretag är auktoriserade och att all personal är godkänd för anställning i sådant företag (2 och 4 §§ lagen om bevakningsföretag).

Bevakningsverksamhet som omfattas av lagen är sådan verksamhet som utövas genom personell eller teknisk tillsyn, kontroll eller övervakning av olika objekt eller verksamheter i avsikt att skapa ett extra skydd mot skador genom sabotage, intrång, tillgrepp, brand, skadegörelse och liknande. För att lagen ska vara tillämplig krävs att ett företags åtagande innefattar en bevakningsuppgift. Ren bud- och kurirverksamhet faller därmed utanför lagens tillämpningsområde.

Anställda vid bevakningsföretag med uppgift att utföra bevakningstjänst benämns väktare. För att vara behörig att utföra bevakning som väktare ska personen ha genomgått en grundutbildning och därefter ska fortbildning ske med ett visst intervall. En väktare som till exempel utför värdetransport måste ha genomgått en särskild utbildning för detta.

Lagen om bevakningsföretag innebär alltså en möjlighet för såväl statliga som privata aktörer att genom ett auktoriserat bevakningsföretag anlita väktare.

Särskilt om väktares befogenheter

Väktare har inte några särskilda befogenheter utöver dem som tillkommer medborgare i allmänhet. Undantag gäller för väktare som är förordnade enligt häkteslagen, fängelselagen och polislagen, där bevakningsuppdraget kan innefatta vissa särskilda befogenheter som inte beskrivs närmare i detta sammanhang.

Väktare har samma befogenhet som medborgare i allmänhet att göra ett så kallat envarsgripande. En situation där sådant gripande är tillåtet är om den misstänkte gärningsmannen har begått ett brott på vilket fängelse kan följa och han eller hon påträffas på bar gärning eller flyende fot (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken och 35 § lagen [1964:167] om unga lagöverträdare). För att genomföra ett sådant gripande får en väktare använda våld i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt (29 § första stycket polislagen [1984:387]). En väktare som genomför ett sådant frihetsberövande får även, av säkerhetsskäl, kroppsvisitera den gripne i syfte att söka efter vapen eller andra farliga föremål (29 § andra stycket och 19 § första stycket 1 polislagen). Också den som hjälper en väktare att genomföra ett envarsgripande har rätt att använda våld (24 kap. 5 § brottsbalken).

Vidare har en väktare samma rätt som andra att använda våld i nödvärns- och nödsituationer med stöd av 24 kap. brottsbalken. En väktare kan därför ingripa mot pågående brottsliga angrepp på person eller egendom, till exempel skadegörelse som pågår mot den egendom som väktaren har till uppgift att bevaka (24 kap. 1 § brottsbalken). En nödvärnshandling får också ske mot ett överhängande brottsligt angrepp. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse (24 kap. 4 § brottsbalken). I jämförelse med nödvärnsbestämmelsen ska särskilt noteras att regeln om nöd dels gäller redan vid fara, dels omfattar även offentliga intressen.

För bestämmelserna om nödvärn och nöd krävs att en bedömning görs ur försvarlighetssynpunkt. Enligt nödvärnsbestämmelsen krävs att handlingen inte är uppenbart oförsvarlig och enligt nödbestämmelsen att handlingen inte är oförsvarlig (24 kap. 1 respektive 4 §§). I dessa uttryck ligger förenklat att hänsyn ska tas bland annat till farans eller angreppets beskaffenhet, våldsanvändningen och omständigheterna i övrigt.

Sammanfattningsvis har väktare, med vissa undantag som saknar relevans i detta sammanhang, inte rätt att använda våld i större utsträckning än andra personer.

Särskilt om hjälpmedel för våldsanvändning

Enligt 28 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. får Polismyndigheten meddela ytterligare föreskrifter om bland annat villkor för de verksamheter som omfattas av lagen om bevakningsföretag. Detta har gjorts i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:10) om bevakningsföretag och bevakningspersonal, FAP 573-1.

I föreskrifterna regleras bland annat vilka hjälpmedel för våldsanvändning som en väktare får medföra och använda i tjänsten (9 kap. 1–11 §§). Bestämmelserna utgör inte i sig något författningsstöd för själva våldsanvändningen. Sådant stöd finns i stället i 24 kap. brottsbalken och 10 och 29 §§ polislagen. Regleringen är endast en precisering och begränsning av vilka hjälpmedel som får användas. En väktare får alltså inte medföra och använda annan utrustning avsedd för våldsanvändning än sådan som räknas upp i föreskrifterna. Utrustningen omfattar bland annat expanderbar batong, hund, skjutvapen och OC-spray (pepparspray). För att sådan utrustning ska få användas krävs bland annat att väktaren har genomgått särskild utbildning.

En väktare får under vissa förutsättningar bära och använda skjutvapen om han eller hon med godkänt resultat har genomgått föreskriven utbildning i handhavande av skjutvapen. Skjutvapen får bäras och användas endast i syfte att skydda väktaren själv eller någon annan person mot ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp i enlighet med bestämmelsen i 24 kap. 1 § 1 brottsbalken (9 kap. 8 §).

Skjutvapen får endast bäras vid tre typer av bevakningsuppdrag. Dessa är 1) bevakning av fastighet samt de personer som vistas inom fastigheten om uppdraget avser främmande stats- eller internationell organisations officiella representation i Sverige eller annan till denna knuten organisation, till exempel handels-, kultur- eller informationscentrum, 2) bevakning som sker på uppdrag av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, eller 3) om det finns

synnerliga skäl och Polismyndigheten, efter ansökan från bevakningsföretaget, har beslutat att så får ske. Med synnerliga skäl i punkten 3 avses ett konkret hot om brottsligt angrepp mot bevakningsobjektet. Skjutvapnet får vara enhandsvapen som inte är helautomatiskt med en kaliber på högst 9 millimeter. Ammunitionen ska vara av den typ som poliser får använda i sina tilldelade enhandsvapen. (Bilaga 12 till PMFS 2017:10)

Vid Polismyndigheten pågår ett arbete med att revidera föreskrifterna. I arbetet ingår bland annat att se över i vilken utsträckning väktare ska kunna vara beväpnade.

3.2.2 Lagen om ordningsvakter

Ordningsvakter är personer som inte är poliser men som Polismyndigheten har förordnat att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Ordningsvakterna står formellt under Polismyndighetens ledning men kan vara anställda av ett bevakningsföretag eller ha personliga uppdrag från allmänna och privata aktörer. Ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet (2 § lagen [2023:421] om ordningsvakter). Som utgångspunkt krävs tillstånd av Polismyndigheten för att använda ordningsvakter. Ett tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas efter ansökan om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser (3 och 4 §§ lagen om ordningsvakter). Vilka befogenheter som en ordningsvakt har regleras i olika lagar (16 § lagen om ordningsvakter).

En ordningsvakt har samma rätt att gripa en person som var och en. Ordningsvakter får även avvisa, avlägsna eller omhänderta den som stör den allmänna ordningen och har i samband med det rätt att använda visst våld (29 § första och tredje stycket polislagen). Ordningsvakter har även befogenhet att i särskilda fall använda handfängsel vid omhändertagande samt kroppsvisitera vederbörande för att fastställa dennes identitet. Vidare får ordningsvakter under vissa omständigheter transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger (29 § tredje stycket polislagen).

Särskilt om hjälpmedel för våldsanvändning

I vissa situationer när ordningsvakter måste tillgripa våld kan det bli nödvändigt att använda särskilda hjälpmedel. I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:12) om ordningsvakter (FAP 670–1) anges vilka hjälpmedel en ordningsvakt får använda i tjänsten. Av föreskrifterna framgår att en ordningsvakt – förutom att bära den uniform som föreskrivs – ska vara utrustad med handfängsel och batong och att han eller hon för vissa specifika uppdrag, efter särskilt beslut från Polismyndigheten, får använda hund och skjutvapen (9 kap. 2–6 §§). Polismyndigheten får medge en ordningsvakt rätt att under viss tid och för ett specifikt uppdrag bära skjutvapen i arbetet om det finns synnerliga skäl. Det krävs också att ordningsvakten med godkänt resultat har genomgått viss utbildning i hantering av skjutvapen (9 kap. 6 §). I 9 kap. 7–10 §§ finns särskilda regler om skjutvapen. I bestämmelserna anges bland annat att en ordningsvakt endast får bära och använda enhandsvapen som inte är helautomatiskt med en kaliber om högst 9 mm och att ammunitionen ska vara av den typ som polismän får använda i sina tilldelade enhandsvapen.

3.2.3 Skyddslagen

Skyddslagen ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt, i lagen kallade skyddsobjekt. Skyddsändamålen, de hot mot vilka förstärkt skydd ska kunna ges, är 1) sabotage, 2) terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), 3) spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter rörande totalförsvaret och 4) grovt rån (1 §). Skyddslagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet (2 § skyddslagen). Tillämpningsbestämmelserna framgår av skyddsförordningen.

För att tillgodose behovet av skydd kan det med stöd av skyddslagen fattas ett beslut om skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Ett skyddsobjekt har rättsverkan i både djup- och höjddled. Det skydd som skyddslagen erbjuder är främst ett fysiskt bevakningsskydd. Den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt

ansvarar för att objektet bevakas och för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt (22 § skyddslagen). I ett beslut om skyddsobjekt ska det anges vem som har detta ansvar. Tydlig information till allmänheten om innebörden av ett beslut om skyddsobjekt är en förutsättning för att denna ska kunna förstå vilka villkor som gäller för det objekt som utgör skyddsobjekt. Tillkännagivandet är en förutsättning för att kunna utdöma sanktioner mot den som bryter mot t.ex. ett tillträdesförbud. Den som ansvarar för att objektet bevakas har att organisera de närmare formerna för hur skyddet rent faktiskt ska upprätthållas. I detta ingår att anlita personal för bevakning samt instruera dessa för uppgiften. För det fall att beslutsmyndigheten finner det påkallat, är det möjligt att peka ut både ägaren och nyttjaren till ett skyddsobjekt som ansvariga för att skyddsobjektet bevakas.

Sådana byggnader, anläggningar och områden som i huvudsak används för civila ändamål och som kan beslutas som skyddsobjekt framgår av 4 § skyddslagen och är följande:

1. statschefens och tronföljarens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,
2. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen,
3. byggnader och andra anläggningar som staten, en kommun eller en region har äganderätt eller nyttjanderätt till och som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet,
4. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för polisverksamhet eller för annan verksamhet som innefattar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt,
5. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för
 - fredstida krishantering,
 - elektroniska kommunikationer,
 - posthantering,

- transporter,
 - alarmering,
 - försvarsindustriella ändamål, eller
 - försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap och då även fartyg som används för transport av kärnämnen, och
6. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för ledning och samordning av civil verksamhet vid höjd beredskap.

Sådana byggnader, anläggningar och områden eller objekt som i huvudsak används för militära ändamål och som kan beslutas vara skyddsobjekt enligt 5 § skyddslagen är följande:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,
2. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,
3. områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet,
4. områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål,
5. områden där ett Natohögkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världlandsstöd,
6. områden där en utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt samarbete,

7. områden där en amerikansk styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för avtalet den 5 december 2023 mellan Sverige och Amerikas förenta stater om försvarssamarbete,
8. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och
9. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter, inklusive utländska sådana objekt och transporter inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Med fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål i punkten 9 avses till exempel sådana fordon som bär vapen-, sensor- eller ledningssystem. Enbart det faktum att det är fråga om ett militärt fordon innebär därmed inte att fordonet är kvalificerat som skyddsobjekt. Vad gäller militära fordonstransporter så utgör transporter av kvalificerade vapenrobotar som endast finns i ett fåtal exemplar ett exempel på andra sådana särskilt skyddsvärda transporter (jfr propositionen Skyddsobjekt och obemannade farkoster, prop. 2018/19:127 s. 70).

Även andra anläggningar kan beslutas vara skyddsobjekt. Sådana beslut förutsätter dock att dessa är av betydelse för totalförsvaret och att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller att det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig (6 § skyddslagen). Under sådana förhållanden kan även lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

Ett beslut om skyddsobjekt får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet (18 § andra stycket skyddslagen). Beslutet ska också, så långt det är möjligt inte medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen (18 § tredje stycket skyddslagen).

Beslut om skyddsobjekt fattas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer (18 § första stycket skyddslagen). Regeringen fattar beslut i frågor om skyddsobjekt när det gäller riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar och områden. Säkerhetspolisen beslutar i frågor om skyddsobjekt när det gäller egendom som används som tjänstebostad för statsministern.

Genom skyddsförordningen har regeringen i övrigt delegerat beslutanderätten till Försvarmakten och länsstyrelserna. De närmare bestämmelserna om beslutanderätt framgår av skyddsförordningen. Som huvudregel beslutar länsstyrelserna om objekt som används i huvudsak för civila ändamål, medan Försvarmakten i huvudsak beslutar om objekt som används för militär verksamhet och av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut.

För att få anlitas som skyddsvakt krävs godkännande. För bevakning av skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt (9 § skyddslagen). Med militär personal avses i detta sammanhang svensk militär personal, dvs. personal från Försvarmakten (jfr prop. 1989/9:54 s. 54 och 66). Under vissa förutsättningar är det möjligt för Försvarmakten att besluta om att utländsk militär personal ska anlitas för bevakning av skyddsobjekt, sådan personal benämns dock inte som skyddsvakt (se lagen [2020:782] om operativt militärt samarbete). Frågor om godkännande av skyddsvakt prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (25 § skyddslagen). Regeringen har i detta avseende beslutat att den som inom Försvarmakten utses till skyddsvakt och som tillhör myndighetens personal ska vara godkänd av Försvarmakten samt att länsstyrelsen beslutar om godkännande i övriga fall (6 § skyddsförordningen).

Av 29 § skyddslagen följer att den som är eller har varit skyddsvakt inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag enligt skyddslagen fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet. I det allmänna verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den som bevakar ett skyddsobjekt har särskilda ingripande-befogenheter (se vidare avsnittet Särskilt om skyddsvakters befogenheter).

Särskilt om skyddsvakters befogenheter

Den som bevakar ett skyddsobjekt har särskilda befogenheter. Den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig

invid ett skyddsobjekt är bland annat skyldig att på begäran av den som bevakar skyddsobjektet finna sig i undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg som medförts till platsen (10 § skyddslagen). Skyddsvakten får beslut om kroppsvisitation och undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras, eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt skyddslagen (11 § första stycket skyddslagen). Den som bevakar ett skyddsobjekt har även vissa befogenheter att ingripa mot obemannade farkoster (11 § andra stycket skyddslagen).

Den som bevakar ett skyddsobjekt får avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person inom eller invid skyddsobjektet om personen överträder något förbud som gäller på grund av beslut enligt skyddslagen, vägrar att på begäran lämna uppgift om namn, födelsetid eller hemvist eller lämnar uppgift om detta som skäligen kan antas vara oriktig, vägrar underkasta sig kroppsvisitation, eller vägrar att finnas sig i undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg. (12 § skyddslagen)

Inom skyddsobjektet och i dess närhet har en skyddsvakt samma befogenhet som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån och förberedelse till sådant brott samt att ta föremål som personen för med sig i beslag (13 § skyddslagen). Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet. Den som bevakar ett skyddsobjekt får ta föremål i beslag som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot skyddslagen eller bli förverkade på grund av brott mot skyddslagen (14 § skyddslagen). Förverkanderegleringen i 36 kap. brottsbalken tillämpas även i förhållande till brott enligt skyddslagen.

Bestämmelsen i 15 § skyddslagen innehåller närmare regler om kroppsvisitation. I 16 § skyddslagen anges att protokoll ska föras över vissa ingripanden. Enligt 17 § skyddslagen ska ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som gjorts av skyddsvakt genast anmälas till polisman och beslagtagen egendom överlämnas till polismannen.

Utöver en bestämmelse om användning av våld mot en obemannad farkost i 11 § innehåller inte skyddslagen några bestämmelser om skyddsvakters befogenhet att använd våld för att genomföra en åtgärd i enlighet med de nyss beskrivna

befogenheterna. Frågor om tillåten våldsanvändning i detta avseende regleras i stället i polislagen och i 24 kap. brottsbalkens bestämmelse om ansvarsfrihet vid nödvärns- och nödsituationer.

Av 29 § första stycket polislagen följer bland annat att en vaktpost eller annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning har befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4 polislagen. En civil skyddsvakt har befogenhet enligt 10 § första stycket 2 och 4. När det gäller de tjänsteåtgärder som är aktuella för skyddsvakter kan förenklat sägas att civila och militära skyddsvakter enligt polislagens bestämmelser kan ha rätt att bruka våld bland annat när de ska omhänderta eller avvisa någon och genomföra kroppsvisitation, beslag och husrannsakan av fordon, fartyg och luftfartyg. Om det då är fråga om våld mot person krävs att skyddsvakten möts av motstånd. För militära skyddsvakter gäller därutöver att de har rätt att bruka våld när de möts av våld eller hot om våld. Skyddsvakter har däremot inte den rätt som en polis har att använda våld när det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (punkten 3). Av 29 § andra stycket polislagen följer slutligen att en skyddsvakt har rätt att vid ett frihetsberövande eller avlägsnande genomföra skyddsvisitation enligt 19 § första stycket 1 polislagen. En skyddsvakt har alltså utökade befogenheter jämfört med till exempel en ordningsvakt.

Utöver polislagens bestämmelser kan de allmänna bestämmelserna om nödvärn och nöd aktualiseras. Bestämmelserna gäller för alla och således även för skyddsvakter. För en närmare redogörelse av bestämmelserna om nödvärn och nöd se avsnittet Särskilt om väktares befogenheter ovan.

För att få anlitas som skyddsvakt krävs godkännande. Frågor om godkännande av en skyddsvakt prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (25 § skyddslagen). Regeringen har i detta avseende beslutat att den som inom Försvarsmakten utses till skyddsvakt och som tillhör den myndighetens personal ska vara godkänd av Försvarsmakten (6 § andra stycket skyddsförordningen) samt att länsstyrelsen i det län den som utses är bosatt beslutar om godkännanden i övriga fall (6 § första stycket skyddsförordningen). Av 26 § skyddslagen framgår bland annat att ett godkännande som skyddsvakt ska gälla för en bestämd tid, längst fem år.

Särskilt om hjälpmedel för våldsanvändning

En civil skyddsvakt är som utgångspunkt obeväpnad men får under vissa förutsättningar efter medgivande av länsstyrelsen vara utrustad med skjutvapen (5 kap. 9 § PMFS 2017:9). Ett sådant medgivande innebär som huvudregel att en skyddsvakt får bära och använda enhandsvapen som inte är helautomatiskt med en kaliber på högst 9 mm. Efter särskilt beslut av Polismyndigheten får dock förstärkningsvapen av annan typ och kaliber bäras. Polismyndigheten får besluta om förstärkningsvapen om myndigheten bedömt ett skyddsobjekt är särskilt känsligt för rikets säkerhet och att en konkret hotbild föreligger på en sådan nivå att förstärkt vapenkapacitet är nödvändig (5 kap. 10 § PMFS 2017:9).

I fråga om militära skyddsvakters utrustning finns särskilda regler i Försvarsmaktens föreskrifter om skyddsobjekt och skyddsvakter (FFS 2022:3). Som utgångspunkt ska en sådan skyddsvakt vara utrustad med skjutvapen. Det är endast om det föreligger särskilda skäl som en militär skyddsvakt inte ska vara utrustad med skjutvapen. Bestämmelser om skyddsvakters användning av skjutvapen finns i förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vakttjänst inom Försvarsmakten. Enligt den förordningen får den som handlar i nödvärn enligt brottsbalken använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot sig själv eller någon annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld (2 §). Vidare får den som enligt 10 och 29 §§ polislagen får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd då använda skjutvapen, om det är absolut nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt (3 § förordningen om användande av skjutvapen vid vakttjänst inom Försvarsmakten). Enligt samma bestämmelse får en militär skyddsvakt även använda skjutvapen bland annat mot en obemannad farkost under samma förutsättning.

För civila skyddsvakters del finns ingen motsvarande reglering om skjutvapen användning. För dem anses gälla att skjutvapen får användas i de situationer då det kan vara tillåtet att använda våld, bland annat i nödvärnssituationer (jfr prop. 2018/19:127 s. 60).

4 Skyddsobjekt till skydd för civil verksamhet

4.1 Särskilt skyddsvärda civila rörliga objekt och fordonstransporter som nya skyddsobjekt

Förslag

Vissa särskilt skyddsvärda rörliga civila objekt och transporter av försvarsmateriel ska kunna vara skyddsobjekt.

Skälen för förslaget

Inledning

Bestämmelser om skyddsobjekt finns i skyddslagen (2010:305). Skyddslagen ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt – i lagen kallade skyddsobjekt – mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån.

I 4 § skyddslagen finns bestämmelser om skyddsobjekt för huvudsakligen civila ändamål, exempelvis byggnader avsedda för försvarsindustriella ändamål (se avsnitt 3.2.3 för en närmare beskrivning av skyddslagen). Skyddslagen är främst avsedd för att möjliggöra förstärkt fysiskt skydd för permanenta anläggningar och områden som stadigvarande används för viss verksamhet. Enligt den nuvarande lagstiftningen kan dock beslut om skyddsobjekt fattas för militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för

militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter (5 § 9 skyddslagen). Under vissa extraordinära förhållanden kan även lok och järnvägsvagnar av betydelse för totalförsvaret vara skyddsobjekt (6 § andra stycket skyddslagen). När det inte råder höjd beredskap eller regeringen annars beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap finns det alltså enligt nuvarande lagstiftning ingen generell möjlighet att besluta att civila rörliga objekt eller transporter ska vara skyddsobjekt, bortsett från ett för ändamålet specialutrustat fartyg som används för transport av kärnämnen (4 § 5 skyddslagen).

Det finns särskilt skyddsvärda civila transporter och rörliga objekt. Exempel på sådana är transporter av större mängder försvarsmateriel. Med anledning av det pågående svenska stödet med materiel och förnödenheter till Ukraina och den svenska försvarsupprustningen har antalet skyddsvärda transporter ökat. Stödet till Ukraina medför samtidigt att donerad materiel skyndsamt behöver ersättas. Donationer av försvarsmateriel till Ukraina har tidigare skett genom transporter från Försvarsmaktens bestånd från förråd eller verksamhetsplatser. Försvarsmakten har då omhändertagit skyddet av dessa transporter. Svenska stödaktiviteter består även av direkta beställningar till svensk försvarsindustri. Detta, kombinerat med ökade volymer, har medfört att hotbilden förskjutits och förutsättningarna för skyddade transporter förändrats. Det är viktigt att tillräckligt skydd av transporter av försvarsmateriel kan ges oavsett om transporten genomförs av en offentlig eller privat aktör.

Säkerhetskrav vid transporter av krigsmateriel och andra skyddsvärda försvarsindustriprodukter

Det finns inte något sammanhängande regelverk om krav på säkerhet vid transporter av krigsmateriel eller andra skyddsvärda försvarsindustriprodukter. Som framgår av redovisningen i kapitel 4 finns flera olika regelverk som är delvis överlappande. Detta eftersom materielen till följd av sina särskilda egenskaper kan omfattas av bestämmelser i olika författningar. Skyddsvärd försvarsmateriel omfattas i vissa fall av vapenlagens bestämmelser, där det ställs krav på hur skjutvapen, ammunition och ljuddämpare

förvaras och transporteras. Av vapenlagstiftningen följer bland annat att den som transporterar skjutvapen, ammunition och ljuddämpare ska vidta betryggande åtgärder för att förhindra att någon obehörig kommer åt egendomen. I förarbetena till 5 kap. 4 § vapenlagen framhöll regeringen att bestämmelsen gäller såväl vid transport av en självständig fraktförare som när vapeninnehavaren själv transporterar sitt vapen (se prop. 1999/2000:27 s. 51). Av Polismyndighetens närmare föreskrifter följer att skjutvapen ska hållas under uppsikt under transport av enskild samt att skjutvapen inte får skickas komplett i en försändelse utan ska vara oladdat, delat och nerpackat i skilda försändelse eller annars försett med godkänt vapenlås. Uppställning av fordon med last av skjutvapen får ske endast om fordonet är bevakat eller uppställt på inhägnat område eller i garage som är försedda med larm (17 kap. RPSFS 2009:13 FAP, 551-3).

Enligt bestämmelser i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. ska myndigheter vid transporter av skjutvapen vidta de åtgärder och iakttäta den försiktighet som fordras för att förebygga eller hindra att vapnen blir åtkomliga för obehöriga eller på annat sätt går förlorade eller orsakar skada (15 §). Försvarsmakten och Försvarets materielverk ska vid transporter av större mängder skjutvapen upprätta en särskild transportplan och därvid pröva om det behövs särskilda arrangemang, såsom eskortstöd, för att trygga säkerheten vid transporten (16 §).

Skyddsvärd försvarsmateriel kan även omfattas av bestämmelser i lagen om transport av farligt gods där det finns ytterligare reglering om hur transporter ska ske, vilket sedan utvecklas i Myndigheten för civilt försvars föreskrifter på området. Av lagen om transport av farligt gods följer bland annat att den som transporterar farligt gods ska vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper. Med farligt gods avses bland annat gods som består av eller innehåller explosiva ämnen och föremål, gaser, brandfarliga vätskor, brandfarliga fasta ämnen, självreaktiva ämnen och fasta okänsliggjorda explosivämnen, självantändande ämnen och ämnen som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt med vatten, giftiga och smittförande ämnen och radioaktiva ämnen.

Säkerhetsskyddslagen ställer vidare krav på att verksamhetsutövare ska vidta nödvändiga säkerhetsskyddsåtgärder utifrån den säkerhetsskyddsanalys som en verksamhetsutövare är skyldig att göra. I analysen ska verksamhetsutövaren övergripande beskriva sin verksamhet och specificera vilka delar av verksamheten som är av betydelse för Sveriges säkerhet utifrån kategorierna Sveriges yttre säkerhet, Sveriges inre säkerhet, nationellt samhällsviktig verksamhet, verksamhet av betydelse för Sveriges ekonomi och verksamhet som kan generera skada på annan säkerhetskänslig verksamhet (se 2 kap. 2 § Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd [PMFS 2022:1]). Sveriges yttre säkerhet kan delas in i territoriell suveränitet och politisk självständighet. En viktig beståndsdel är den nationella försvarsförmågan av Sveriges territorium där Försvarsmakten har huvudansvaret. Utöver Försvarsmakten finns andra verksamheter, t.ex. inom försvarsindustrin, som är viktiga för det militära försvarets förmåga att utföra sitt uppdrag. Det rör sig exempelvis om verksamheter som bedriver forskning, utveckling och produktion av försvarsmateriel (se prop. 2017/18:89 s. 44). I säkerhetsskyddsanalysen ska verksamhetsutövaren också identifiera vilka skyddsvärden som finns i den säkerhetskänsliga verksamheten, dvs. säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, anläggningar, objekt, system, egendom och andra tillgångar som är av betydelse för Sveriges säkerhet och verksamhet som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (se 2 kap. 3 § Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd). Verksamhetsutövaren ska identifiera säkerhetshot kopplade till de identifierade skyddsvärdena och den säkerhetskänsliga verksamheten i stort. De säkerhetsskyddsåtgärder som utifrån detta ska vidtas delas in i kategorierna informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Sammanfattningsvis uppställs olika krav på verksamhetsutövare att på olika sätt skydda försvarsindustriella produkter vid transport. Det bedöms inte finnas behov av ytterligare reglering i fråga om krav på säkerhet vid transporter. Skyddsbehovet för vissa civila transporter skiljer sig i fråga om behovet av skydd inte i förhållande till motsvarande militära transporter som omfattas av 5 § 9 skyddslagen, alltså till exempel fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen. Däremot skiljer sig

möjligheten att vidta skyddsåtgärder för transporter mellan civila aktörer och militära aktörer. Civila aktörer behöver tillräckliga verktyg för att uppfylla sina skyldigheter enligt de olika regelverken.

Civila verksamhetsutövares möjligheter att skydda sina transporter

Det kan inledningsvis konstateras att det i många avseenden är straffbelagt att angripa fordon eller personer som färdas i ett fordon. Detta följer bland annat av flera bestämmelser i brottsbalken (till exempel tillgrepp av fortskaffningsmedel, skadegörelse och olika brott mot person). Även med beaktande av detta finns det behov av att komplettera det straffrättsliga skyddet för skyddsvärd försvarsmateriel med utökad möjlighet till bevakningsskydd.

Enligt skyddslagen kan vissa byggnader, anläggningar eller områden förklaras vara skyddsobjekt. Detsamma gäller vissa militära transporter. Ett fordon som står uppställt och annars befinner sig inom ett befintligt skyddsobjekt får del av det skydd mot obehörigt tillträde som det skyddsobjektet då har. Den som bevakar ett skyddsobjekt har också särskilda befogenheter. Skyddslagen är emellertid ett av flera sätt att åstadkomma bevakningsskydd. Skyddslagen kan vara ett sätt att möjliggöra förstärkt tillträdesskydd, men det innebär inte med självklarhet att denna väg är lämplig att använda i samtliga fall där frågor om behov av bevakning m.m. kan aktualiseras. Skyddslagens konstruktion ställer krav på noga avvägningar i fråga om grundlagsfästa intressen och rättssäkerhet. Ett alternativ som kan övervägas är om ordningsvakter eller väktare kan användas för att åstadkomma ett adekvat bevakningsskydd.

Ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet (2 § lagen om ordningsvakter). För att tillstånd att använda ordningsvakt ska meddelas krävs bland annat att det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser (4 § lagen om ordningsvakter). En användning av ordningsvakter för bevakningsskydd av transporter med försvarsmaterial bedöms falla utanför det uppdrag som ordningsvakter har. Det bedöms av denna anledning inte vara

möjligt att använda ordningsvakter för bevakningsskydd av försvarsmateriel.

En verksamhetsutövare har möjlighet att anlita ett bevakningsföretag med väktare att utföra bevakning av bland annat egendom i samband med transport. Väktare har, till skillnad från skyddsvakter, inte några särskilda befogenheter utöver dem som tillkommer medborgare i allmänhet (se avsnittet Särskilt om väktares befogenheter i kapitel 3.2.1). Den utrustning som väktare har möjlighet att använda regleras i myndighetsföreskrifter. Enligt nuvarande föreskrifter får väktare, vid transporter som inte sker på uppdrag av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, bära skjutvapen endast om synnerliga skäl föreligger. Väktare får inte bära annan typ av skjutvapen än enhandsvapen som inte är helautomatiskt med en kaliber på högst 9 millimeter, till skillnad från civila skyddsvakter som efter särskilt beslut av Polismyndigheten får bära förstärkningsvapen av annan typ och kaliber.

Jämfört med en väktare har en skyddsvakt vidare vissa utökade befogenheter. I skyddslagen finns regler som ger rätt att utföra kroppsvisitation, undersöka fordon, avvisa, omhänderta och gripa personer samt ta föremål i beslag (se 11–17 §§ skyddslagen och avsnittet Särskilt om skyddsvaktens befogenhet i kapitel 3.2.3).

Behov av ny reglering

Ökad säkerhet vid transporter av krigsmateriel och andra skyddsvärda försvarsindustriprodukter kan i vissa fall uppnås genom användning av väktare. Vissa transporter av skyddsvärd försvarsmateriel är dock i behov av ett förstärkt skydd mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån.

Ett adekvat skydd för sådana transporter bedöms inte kunna uppnås enbart genom användning av väktare. Störningar i transporter av skyddsvärd försvarsmateriel kan på kort tid ge allvarliga konsekvenser och verksamheten förtjänar det skydd som skyddslagstiftningen kan ge. Det finns därför skäl att överväga om en ändring i skyddslagen ska göras.

Rörliga objekt som skyddsobjekt

Frågan om bland annat fordon ska kunna vara skyddsobjekt har behandlats tidigare, främst med fokus på militära fordon och transporter. Frågan har övervägts såväl när den nuvarande skyddslagen infördes 2010, som när den lag som ersattes, lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. beslutades.¹ I båda fallen föreslog utredningarna att stridsfordon och andra militära motorfordon borde kunna få skyddsobjektsstatus. Regeringen ansåg emellertid inte att det var lämpligt att skyddslagen skulle tillämpas på rörliga objekt på marken.

I utredningen om tillträdesskydd (En ny skyddslag SOU 1988:8) konstaterades att lagen inte gällde för t.ex. stridsfordon, lastbilar och bussar. Enligt utredningens mening var det rimligt att även fordon och viktig materiel vid behov skulle kunna skyddas med stöd av skyddslagen. I propositionen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (prop. 1989/90:54 s. 37 och 39) uttalade regeringen att det inte faller sig naturligt att förbjuda tillträde till fordon och andra lösa föremål. För att kunna bevaka ett fordon på det sätt som regelverket om skyddsobjekt förutsätter behöver fordonet rimligen vara placerat inom en anläggning eller område, och regeringen konstaterade att även en tillfällig uppställningsplats kan göras till skyddsobjekt. Regeringen bedömde att militära fartyg och luftfartyg fortsatt skulle kunna beslutas vara skyddsobjekt medan fordon och viktig materiel kunde beredas skydd genom att den anläggning eller det område där det fanns kunde spärras av.

När frågan om fordon som skyddsobjekt övervägdes 2010 hade en utredning, Skyddslagsutredningen, haft i uppdrag att särskilt överväga om fordon skulle kunna förklaras som skyddsobjekt. Utgångspunkten för resonemanget om civila transporter rörde fordon som används för penningtransporter, dvs. transporter av sedlar och mynt mellan bland annat Riksbanken, bankerna och uppräkningscentralerna. Dessa transporter hade vid tidpunkten varit utsatta för återkommande brottsliga angrepp. Utredningen utgick från begreppet värdetransporter men framhöll att de principiella ställningstagandena också hade giltighet i fråga om civila fordon för andra ändamål. Utredningen ansåg att det inte går att åstadkomma

¹ SOU 1988:8 s. 70, prop. 1989/90:54 s. 36 f, SOU 2008:50 s. 115 f och prop. 2009/10 :87 s. 45 f.

någon reell skyddseffekt mot grova brottsliga fysiska angrepp mot ett civilt fordon under färd med hjälp av skyddslagstiftningen eftersom en skyddsvakt under färd inte har några möjligheter att på ett verkningsfullt sätt utöva sina befogenheter. Utredningen framhöll att allmänheten inte har någon rätt till tillträde till ett fordon, och det är också svårt att tänka sig en störande eller hindrande handling mot ett fordon i rörelse som inte kan betecknas som brottsligt förfarande (se SOU 2008:50 s. 115–126). Däremot föreslog utredningen att militära fordon skulle kunna beslutas utgöra skyddsobjekt, eftersom det finns en mängd rörliga vapen- och försvarssystem som är fordonsbaserade, exempelvis stridsvagnar. Utredningen motiverade sitt ställningstagande med att dessa fordon är en så viktig beståndsdel av landets militära försvar att det redan av det skälet måste kunna omgärdas med ett starkt säkerhetsskydd. Utredningen framhöll vidare att det är svårt att motivera att militära stridsfordon med mera inte omfattas av skyddslagen då militära fartyg och luftfartyg gör det. Skyddslagsutredningen framhöll att även att andra militära motorfordon än stridsfordon är i behov av det kvalificerade skydd som skyddslagen kan erbjuda vid till exempel skjutvapentransporter och andra materieltransporter.

Regeringen konstaterade i propositionen Skyddslagen (prop. 2009/10:87 s. 46–48) att det finns svårigheter med att på ett verkningsfullt sätt upprätthålla skyddet för en civil transport med hjälp av skyddslagstiftningen och möjligheterna – och i viss mån intresset av – att på ett tydligt sätt kunna informera allmänheten om att ett fordon i rörelse utgör skyddsobjekt är begränsade. Brister i detta avseende ansågs kunna skapa risk för situationer där den enskilde inte har klart för sig att ett fordon är skyddsobjekt. Regeringen pekade på att inte finns någon allemansrätt eller några andra regler som ger allmänheten tillträde till fordon. Regeringen hänvisade även till att de handlingar som kan vidtas mot ett fordon i rörelse sannolikt skulle utgöra ett brottsligt förfarande, och de möjligheter till envarsgripande som finns enligt brottsbalken. Någon möjlighet att besluta civila fordon som skyddsobjekt infördes inte. Någon möjlighet att besluta militära fordon som skyddsobjekt infördes inte heller. Detta bland annat med hänsyn till den enskildes rättigheter och möjligheterna att åstadkomma tydlighet samt förutsebarhet när det skydd som skyddslagen erbjuder ska

verkställas i praktiken (prop. 2009/10:87 s. 49–52). Brister i detta avseende ansågs kunna skapa risk för situationer där den enskilde inte har klart för sig att fordonet är ett skyddsobjekt. Regeringen ansåg det därför mer ändamålsenligt att militära fordon erhöll skydd inom befintliga anläggningar och områden som är skyddsobjekt.

Frågan om fordon ska utgöra skyddsobjekt behandlades senast i propositionen Skyddsobjekt och obemannade farkoster (prop. 2018/19:127), i samband med att möjligheten att besluta om att vissa militära fordon utgör skyddsobjekt infördes genom ändringar år 2019.² Det infördes en ny punkt i 5 § skyddslagen. Förutom militära fartyg och luftfartyg, som sedan tidigare omfattats av bestämmelsen, utökades uppräkningslistan av vad som får beslutas vara skyddsobjekt med sådana fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter. Bestämmelsen utformades utifrån Lagrådets förslag. Med fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål avses till exempel fordon som bär vapen-, sensor- eller ledningssystem. Som ett exempel på särskilt skyddsvärda transporter angav regeringen transporter av kvalificerade vapenrobotar som endast finns i ett fåtal exemplar. Regeringen framhöll att militära fordon visserligen redan bedömdes kunna omfattas av det förstärkta skydd som skyddslagen möjliggör, exempelvis när det befinner sig inom ett befintligt skyddsobjekt eller ett tillfälligt skyddsobjekt, men att det ändå finns ett behov av ett förstärkt skydd även för fordon som exempelvis tillfälligt ställts upp för rast eller nattvila. Bakgrunden till detta var att sådana uppställningsplatser för stopp, i vissa fall kortvariga och som inte nödvändigtvis kunnat planeras på förhand, inte alltid med självklarhet föll in under någon av de möjligheter till skyddsobjekt som den tidigare skyddslagstiftning gav. Regeringen konstaterade att det rimligen är främst genom att skyddsvakter finns på plats när ett fordon ställs upp och då kan agera med stöd av sina befogenheter som fördelar kan vinnas. Detta eftersom det under färd inte finns några uppenbara fördelar med att fordonet är ett skyddsobjekt. Att fordonet är i rörelse innebär inte att det förlorar sin status som skyddsobjekt men skyddslagen ger i en sådan situation inte något förstärkt skydd i praktiken. Regeringen framhöll däremot att vissa militära fordon som skyddsobjekt fyller en funktion genom att

² Se även betänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen, SOU 2018:26.

skyddsvakter finns på plats och omedelbart kan upprätthålla bevakning med stöd av skyddslagen, och även, vid behov vidta åtgärder vid uppställda fordon (prop. 2018/19:127 s. 31 och 33). Regeringen konstaterade även att inte bara Försvarmaktens fordon kan omfattas av bestämmelsen utan även t.ex. Försvarets materielverk ansvarar för fordon som kan omfattas av den. Det faktum att ett militärt fordon är skyddsobjekt innebär inte några skyldigheter för medtrafikanter att förhålla sig på något särskilt sätt till ett sådant fordon under färd (prop. 2018/19:127 s. 35).

Även frågan om civila fordon som skyddsobjekt behandlades i samma proposition (prop. 2018/19:127 s. 28 och 29). Regeringen konstaterade att frågan behandlats tidigare och ansåg inte att det fanns någon anledning att göra något förnyat ställningstagande i frågan. Med hänvisning till tidigare överväganden konstaterades bland annat att det, när det kommer till skyddet av ett fordon, inte finns någon allemansrätt eller några andra regler som ger allmänheten rätt till tillträde till fordon och att den som olovligen tar ett fordon i besittning eller på andra sätt angriper ett fordon och dem som färdas i detta kan straffas bland annat enligt brottsbalkens bestämmelser. När det gäller fordon i rörelse ansåg regeringen att det är särskilt svårt att tänka sig en störande eller hindrande handling eller andra typer av angrepp som inte kan betecknas som brottsligt förfarande. Dessutom finns rätten till envarsgripande, dvs. den rätt som var och en har att i vissa speciella situationer gripa personer som har begått brott, med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Någon generell möjlighet att civila rörliga objekt i allmänhet ska kunna göras till skyddsobjekt föreslogs inte av regeringen. Däremot ansåg regeringen att fartyg som används för transporter av kärnämnen ska kunna beslutas som skyddsobjekt. Regeringen konstaterade att hanteringen av kärnämnen är en del i det system som hanterar samhällets energiförsörjning. Den mycket speciella karaktär av fartyg som därmed skulle kunna omfattas av ett beslut om skyddsobjekt blir av begränsad omfattning och innebär inte heller en större inskränkning av allmänhetens rörelsefrihet än vad som är nödvändigt (prop. 2018/19:127 s. 29 och 30).

Vissa civila rörliga objekt bör kunna beslutas som skyddsobjekt

Civila vapentransporter kan behöva ställas upp på olika platser, till exempel till följd av personalens behov av nattvila eller oförutsedda väderhändelser. I dag är uppställningsplatserna som avgör om transporten eller fordonet ska få skydd motsvarande ett skyddsobjekt eller inte. Om det transporten eller fordonet i stället kan göras till ett skyddsobjekt undviks sådana situationer. Som konstaterades i propositionen Skyddslagen (prop. 2009/10:87 s. 32, 33 och 37) gäller att man vid bedömningen av vad som kan vara ett möjligt skyddsobjekt har att titta på verksamheten när det gäller hot och risker kopplade till lagens skyddsändamål. Det handlar då typiskt sett om hotets art och styrkan i hotet samt konsekvensbilden, dvs. de verkningar i ett enskilt fall på samhällets funktionalitet som ett angrepp skulle kunna leda till.

Sedan frågan om att kunna utse rörliga civila objekt till skyddsobjekt senast var föremål för överväganden har det säkerhetspolitiska läget i Sverige och i Europa försämrats i grunden och för lång tid framåt. Det finns en bred och alltmer komplex hotbild mot Sverige och svenska intressen samt ökade risker för svensk säkerhet. Hoten omfattar bland annat otillbörlig informationspåverkan, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism och sabotage, hot mot samhällsviktig verksamhet och utnyttjande av ekonomiska beroenden. Detta gäller bland annat försvarsindustriföretagens verksamhet. Samtidigt har antalet civila skyddsvärda transporter av försvarsmateriel ökat, bland annat med anledning av stödet till Ukraina. Med hänsyn till det skyddsvärde som transporter av försvarsmateriel har och till det försämrade säkerhetspolitiska läget finns det skäl för att även civila transporter av vapen eller annan militär materiel ska kunna utgöra skyddsobjekt. Det ska understrykas att det inte föreslås att det bör införas en generell möjlighet att besluta att civila rörliga objekt och transporter är skyddsobjekt, utan att denna möjlighet endast ska avse sådana skyddsobjekt som är särskilt skyddsvärda.

Det är främst genom att skyddsvakter finns på plats när ett fordon ställs upp och då kan agera med stöd av sina befogenheter som fördelar kan vinnas med hjälp av skyddslagstiftningen, eftersom en skyddsvakt under färd inte har några särskilda möjligheter att på ett verkningsfullt sätt utöva sina befogenheter. I sammanhanget

finns det skäl att framhålla att det förhållande att man i tidigare förarbeten uttalat att inte finns några uppenbara fördelar med att ett fordon under färd är ett skyddsobjekt inte medför att dessa upphör att vara skyddsobjekt under färd. Beslut om att vissa civila fordon är skyddsobjekt fyller en funktion genom att skyddsvakter finns på plats och omedelbart kan upprätthålla bevakning med stöd av skyddslagen och även, vid behov, kan vidta åtgärder vid uppställda fordon. En sådan möjlighet måste i så fall vara proportionerlig och väl avvägd i sin omfattning.

Det bör särskilt påpekas att även om fordonet beslutas som skyddsobjekt och tillträdet begränsas till det, sträcker sig rättsverkningarna av ett skyddsobjekt sig utanför objektets gränser. I det här fallet sträcker de sig utanför fordonet på så sätt att det finns vissa skyldigheter för den som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt att uppge namn och hemvist m.m. och en korresponderande rätt för skyddsvakter att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer inom eller invid fordonet (10–12 §§ skyddslagen).

Särskilt skyddsvärda civila rörliga objekt och transporter

Alla civila rörliga objekt eller transporter av försvarsmateriel är inte lika skyddsvärda. På motsvarande sätt gäller för ett militärt rörligt objekt att inte alla sådana är kvalificerat som skyddsobjekt (jfr prop. 2018/19:127 s. 34 och 70). Det är inte heller inom ramen för en skyddslagstiftning möjligt att tillgodose ett skydd mot alla de former av våld, hot eller annan brottslighet, som kan uppkomma i samband med transporter av skyddsvärd försvarsmateriel. För att ett civilt rörligt objekt ska kunna komma i fråga som skyddsobjekt behöver det vara fråga om särskilt skyddsvärda rörliga objekt för militära ändamål, alltså objekt som är särskilt skyddsvärda i sig, eller transporter av försvarsmateriel som är särskilt skyddsvärda på grund av sin last. Avgörande för om objektet är särskilt skyddsvärt bör vara vilken funktion objektet eller transporten representerar för militära ändamål och skyddsvärdet av den funktionen samt behovet av åtgärder med hänsyn till skyddslagens skyddsändamål. Genom en sådan avgränsning utmärker sig objektet eller transporten i förhållande till försvarsindustriella objekt eller transporter av försvarsmateriel i allmänhet.

Särskilt skyddsvärda är objekt som i sig utgör sådana systemkonstruktioner som i möjligaste mån bör skyddas från insyn, t.ex. med hänsyn till bakomliggande teknik. Det kan vara fartyg, luftfartyg och fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål. Uttrycket fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål kan innefatta en mängd olika fordon. Det är dock, på motsvarande sätt som gäller för militära objekt, endast fordon med en särskild skyddsvärd funktion som bör kunna beslutas vara skyddsobjekt. Exempel på detta kan vara stridsvagnar, stridsfordon eller fordon som är bärare av viktiga vapen-, sensor- eller ledningssystem. Att en innovation eller produkt kommer i fel händer kan i sådana fall leda till att förmågor som är viktiga för Sveriges säkerhet försämrats. Även transporter för militära ändamål av vapen, ammunition och sprängämnen kan vara exempel på särskilt skyddsvärda transporter av försvarsmateriel som bör omfattas. Frågan om när en sådan transport ska anses särskilt skyddsvärd får bedömas i varje enskilt fall sett till transportens innehåll. En transport av en mindre mängd vapen eller ammunition bör som utgångspunkt inte omfattas.

Genom att upprätthålla en tydlig avgränsning av vilka transporter som kan bli aktuella kan tillräcklig förutsebarhet åstadkommas i systemet. Den osäkerhet som ett regelverk som innebär att civila rörliga objekt eller vapentransporter i allmänhet som utgångspunkt skulle kunna beslutas som skyddsobjekt skulle då undvikas. Genom avgränsningen kan de mest skyddsvärda objekten eller transporterna ges utsträckt skydd, samtidigt som allmänheten inte bör behöva påverkas i större utsträckning än nödvändigt av att vissa rörliga civila transporter eller objekt är skyddsobjekt. Som tidigare gäller då att beslutsmyndigheten har att fatta sina beslut inom ramen för de proportionalitetsavvägningar m.m. som följer av lagstiftningen i stort. I fråga om stillastående fordon som är skyddsobjekt kommer allmänheten främst att påverkas genom att det finns en skyddsvakt på plats vid fordonet som upprätthåller tillträdesförbudet till fordonet och av den anledningen har särskilda befogenheter. Genom tydlig skyltning och närvaro av uniformerade skyddsvakter samt sett till den avgränsning för vilka transporter som får beslutas vara skyddsobjekt som här föreslås, bör det vara tillräckligt tydligt för den enskilde att denna har att förhålla sig på ett särskilt sätt till det stillastående fordonet. Det bör kunna antas att sådana fordon som

kan komma i fråga som skyddsobjekt om möjligt som regel kommer att ställas upp inom områden som redan är beslutade skyddsobjekt.

Ett beslut om skyddsobjekt bör kunna fattas oavsett om ett försvarsindustriföretag själv utför transporten eller om företaget anlitar ett särskilt transportföretag för detta.

Det ska noteras att även civila skyddsvakter, i likhet med väktare, som utgångspunkt är obehäpnade och att det krävs tillstånd från Länsstyrelsen för att bära enhandsvapen – och tillstånd från Polismyndigheten för att bära förstärkningsvapen. Det senare förutsätter bland annat att det finns en konkret hotbild på en sådan nivå att förstärkningsvapen är nödvändigt (se 5 kap. 9 och 10 §§ PMFS 2017:9).

Genom förslaget skapas en möjlighet att vid behov tillåta civila aktörer att själva vidta nödvändiga skyddsåtgärder vid genomförande av till exempel marktransporter med skydd av de utvidgade befogenheter som skyddsvakt har. Möjligheten att besluta om skyddsobjekt med civil anknytning regleras i 4 § skyddslagen, och i 5 § skyddslagen finns en uppräkningslista av möjliga skyddsobjekt med militär anknytning. Beslut om civila skyddsobjekt fattas som huvudregel av länsstyrelserna. Den utvidgning av skyddslagen som föreslås här handlar om civila skyddsobjekt och bör därför regleras i 4 §, genom att en ny punkt läggs till. I fråga om vem som ska fatta beslut, se avsnittet Beslut om skyddsobjekt.

Förenlighet med grundlagsskyddade fri- och rättigheter

När en utvidgning av vad som kan beslutas vara ett skyddsobjekt enligt skyddslagen övervägs måste det särskilt beaktas att skyddslagens regler om tillträdesförbud kan innebära en inskränkning i den grundlagsfästa rörelsefriheten (2 kap. 8 § regeringsformen). Detta är en rättighet som också regleras i artikel 2 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen. Rörelsefriheten enligt regeringsformen får dock begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria

åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 21 § regeringsformen). Rörelsefriheten får också enligt tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle av hänsyn till bland annat statens säkerhet eller den allmänna säkerheten. Inskränkningar kan även göras inom vissa bestämda områden om de anges i lag och är försvarliga med hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

Syftet med skyddslagen är att åstadkomma ett förstärkt skydd för vissa skyddsvärda byggnader, andra anläggningar, områden och objekt mot bland annat sabotage och spioneri. Den utvidgning av skyddslagen som nu föreslås är nödvändig för att åstadkomma ett tillräckligt skydd för de aktuella objekten. Det förstärkta skyddet för civila rörliga objekt är motiverat med hänsyn till den vikt behovet av skydd för försvarsindustrins produktion och särskilda produkter har för försvaret av Sverige. De inskränkningar i rörelsefriheten som kan följa vid en utvidgning av skyddslagen är proportionerliga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten och är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har var och en rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att publicera eller låta publicera dem i medier som omfattas av dessa grundlagar (1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen). Detta benämns anskaffarfrihet. Det är emellertid möjligt att under vissa förutsättningar begränsa anskaffarfriheten genom föreskrifter i lag. Det gäller exempelvis föreskrifter om ansvar och ersättningskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom vissa uppräknade objekt som är av betydelse för Sveriges totalförsvar, om förbudet behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet (se 1 kap. 12 § 7 tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 18 § yttrandefrihetsgrundlagen). I skyddslagen finns bestämmelser om förbud mot att dokumentera ett skyddsobjekt. Ett tillträdesförbud enligt skyddslagen kan nämligen, genom ett särskilt beslut, förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom

skyddsobjektet. När en utvidgning av vad som kan beslutas vara ett skyddsobjekt enligt skyddslagen övervägs bör det även beaktas att skyddslagens regler om utbildningsförbud kan medföra att något fler objekt än tidigare kan förenas med ett utbildningsförbud. I sammanhanget bör dock framhållas att alla beslut om skyddsobjekt inte är förenade med ett utbildningsförbud. Motsvarande bestämmelser om förbud att avbilda militära rörliga objekt gäller redan i dag. Med hänsyn till att den utvidgning av skyddslagen som nu föreslås bedöms nödvändig för att åstadkomma ett tillräckligt skydd för de aktuella objekten är förslaget motiverat och proportionerligt även med beaktande av dess påverkan på tryck- och yttrandefriheten.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att förslaget är förenligt med grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

4.2 Beslut om vissa rörliga civila skyddsobjekt

Förslag

Länsstyrelsen ska fatta beslut om att vissa civila rörliga objekt är skyddsobjekt.

Skälen för förslaget

Beslut om skyddsobjekt fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I 2 § skyddsförordningen har regeringen bemyndigat länsstyrelserna och Försvarsmakten att fatta beslut i fråga om flertalet skyddsobjekt.

Beslutsuppgifterna fördelar sig i korthet på följande vis. Regeringen beslutar om riksdagens och regeringens byggnader. Försvarsmakten beslutar om

- sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 5 § 1 skyddslagen och som disponeras huvudsakligen av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut.

- militära fartyg, luftfartyg, fordon och transporter som anges i 5 § 9 skyddslagen.
- områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa, om beslutet inte avser längre tid än trettio dygn.
- områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet, om beslutet inte avser längre tid än trettio dygn.
- områden där en utländsk stats militära styrka eller ett Natohögkvarter bedriver särskild verksamhet enligt 5 § 4–7 skyddslagen.
- vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.
- lok och järnvägsagnar under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Övriga beslut om skyddsobjekt fattas av länsstyrelsen i det län där objektet finns. I fråga om fartyg som används för transport av kärnämnen beslutar länsstyrelsen i det län där fartyget har sin hemort. När objektet används både av myndigheter som bedriver militär verksamhet och av myndigheter som bedriver civil verksamhet, ska samråd ske med Försvarsmakten. I andra fall ska ett beslut om skyddsobjekt föregås av samråd med berörda statliga myndigheter om det finns behov av det.

I övrigt innehåller lagstiftningen inte några närmare bestämmelser om hur ärenden om skyddsobjekt ska handläggas.

Den grundläggande strukturen för beslut om skyddsobjekt är alltså att Försvarsmakten som huvudregel fattar beslut i fråga om militära skyddsobjekt och att det annars är länsstyrelserna. Det har inte framkommit några vägande skäl för att omfördela beslutsbefogenheterna på annat sätt än i enlighet med den grundläggande uppdelningen mellan civila och militära objekt. Med hänsyn till att det är fråga om civila rörliga objekt bör det vara länsstyrelsen som fattar beslut om skyddsobjekt. Det bör vara

länsstyrelsen i det län varifrån transporten utgår som beslutar om skyddsobjekt.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Bedömning

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömningen

Det är angeläget att regler som syftar till att förbättra förutsättningarna för att skydda civila rörliga objekt och transporter kan börja tillämpas så fort som möjligt. De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027.

Det bedöms inte finnas något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser

Bedömning

Förslagen kommer att ge utökade möjligheter att skydda vissa särskilt skyddsvärda civila objekt och transporter.

De eventuella kostnadsökningar som kan komma att uppstå förväntas inte bli större än att det kan finansieras inom befintliga anslagsramar.

Skälen för bedömningen

Till följd av det försämrade omvärldsläget har efterfrågan på försvarsmateriel ökat kraftigt. Det försämrade säkerhetspolitiska läget har samtidigt medfört en ökad hotbild mot bland annat försvarsindustrins objekt och transporter. En utökad möjlighet att skydda objekten och transporterna framstår därför vara angelägen. Ökad säkerhet vid transporter av krigsmateriel och andra skyddsvärda försvarsindustriprodukter kan i vissa fall uppnås genom användning av väktare. Vissa transporter av skyddsvärd försvarsmateriel är i behov av ett förstärkt skydd mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån. Ett adekvat skydd för sådana transporter bedöms inte kunna uppnås enbart genom användning av väktare.

Lagförslaget kommer att medföra att särskilt skyddsvärda civila objekt och fordonstransporter kan beslutas vara skyddsobjekt och att civila skyddsvakter ska kunna anlitas för bevakning. Detta medför att dessa transporter kan ges ett mer omfattande skydd samtidigt som förslagets utformning medför att skyddet förbehålls endast de mest skyddsvärda objekten.

Skyddslagen bygger till sin konstruktion på att det är den enskilde objektsinnehavaren som ansöker om att få till exempel en byggnad beslutad som skyddsobjekt. Det är sedan upp till den som äger ett nyttjar ett skyddsobjekt att ansvara för att objektet bevakas och att nödvändig information lämnas. Den utökning som nu föreslås av möjliga skyddsobjekt innebär att rättsliga möjligheter att besluta och upprätthålla ett förstärkt skydd med stöd av skyddslagen möjliggörs. Skyddslagstiftningen innehåller bestämmelser som beslutsfattande och överklagandemöjligheter i fråga om skyddsobjekt. Länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna har därmed redan att fatta beslut enligt skyddslagen om skyddsobjekt inom ramen för befintliga system. Befintliga strukturer kan användas för administration och beslutsfattande. Förslagen medför i sig inga andra kostnader är marginella kostnader för länsstyrelserna att bereda och fatta beslut om skyddsobjekt. Sådana kostnader bedöms kunna tas inom beslutad ekonomisk ram.

Beslut om skyddsobjekt kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den ytterligare möjligheten att besluta om skyddsobjekt som föreslås i promemorian bedöms inte leda till någon nämnvärd ökning av antalet mål hos domstolarna. I det fall budgetära konsekvenserna skulle uppstå för domstolarna ska de därför hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Den föreslagna utvidgningen av möjliga skyddsobjekt innebär att en avvägning mot motstående intressen måste göras. I den mån grundlagsskyddade rättigheter påverkas har tagits upp i förslagsavsnittet. De lämnade förslagen är behövliga och proportionerliga till sin utformning och de inte står i strid med grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Promemorians förslag bedöms inte i övrigt medföra några konsekvenser av betydelse.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

4 § Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får beslutas vara skyddsobjekt:

1. statschefens och tronföljarens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,

2. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen,

3. byggnader och andra anläggningar som staten, en kommun eller en region har äganderätt eller nyttjanderätt till och som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet,

4. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för polisverksamhet eller för annan verksamhet som innefattar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt,

5. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för

- fredstida krishantering,
- elektroniska kommunikationer,
- posthantering,
- transporter,
- alarmering,
- försvarsindustriella ändamål, eller

- försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap och då även fartyg som används för transport av kärnämnen,

6. byggnader, fasta och mobila anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för ledning och samordning av civil verksamhet vid fredstida kriser eller vid höjd beredskap, och

7. objekten fartyg, luftfartyg och fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål samt fordonstransporter för militära ändamål av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

I paragrafen regleras olika byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som huvudsakligen används för civila ändamål som kan beslutas vara skyddsobjekt.

Genom den föreslagna ändringen i *punkt 7*, som är ny, införs en möjlighet att besluta om att även civila transporter av objekten fartyg, luftfartyg och fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål samt fordonstransporter för militära ändamål av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter ska vara skyddsobjekt.

Det är endast militära fordon med en särskild funktion som bör kunna beslutas vara skyddsobjekt. Det är därför inte alla fordon som tillverkats för militära ändamål som är kvalificerat som skyddsobjekt och omfattas av bestämmelsen. Med fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål avses här exempelvis sådana fordon som bär vapen-, sensor- eller ledningssystem. Vad gäller fordonstransporter för militära ändamål avses att det ska röra sig om produkter eller materiel som är avsedda att användas av en försvarsmakt. Med fordonstransporter avses vägtransporter. Typiskt sett omfattas materiel som utgör krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Vad gäller andra särskilt skyddsvärda transporter för militära ändamål så utgör transporter av kvalificerade vapenrobotar som endast finns i ett fåtal exemplar ett exempel detta. De senaste årens försämrade säkerhetsläge samt utveckling av krigföringsmetoder visar att hotbilden mot civila fordonstransporter av varor för försvarsändamål har skärpts. Även transporter av andra komponenter, delsystem, utrustning eller materiel som bedöms vara av stor betydelse för Sveriges eller andra samarbetsländers försvarsförmåga omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Även transporter som utförs av ett särskilt transportföretag på uppdrag av exempelvis ett försvarsindustriellt företag kan omfattas av bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Departementsserien 2026

Kronologisk förteckning

1. Nya möjligheter att bekämpa
onlinerekrytering. Ju.
2. Granskning av Lantmäteriets
informationssäkerhet. LI.
3. Utökat skydd för vissa civila
vapentransporter. Fö.

Departementsserien 2026

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Utökat skydd för vissa civila
vapentransporter. [3]

Justitiedepartementet

Nya möjligheter att bekämpa
onlinerekrytering. [1]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Granskning av Lantmäteriets
informationssäkerhet. [2]