



Regeringens proposition

1989/90: 54

om skydd för samhällsviktiga anläggningar
m. m.

Prop.
1989/90: 54

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 23 november 1989.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Roine Carlsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till en ny lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. Den nya lagen ersätter dels lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret, dels — till principiella delar — förordningen (1976: 935) om skyddsområden och kontrollområden. Förslaget grundar sig på två betänkanden av utredningen om tillträdesskydd.

I propositionen föreslås utvidgade möjligheter att begränsa tillträdet till för samhället viktiga anläggningar och områden (skyddsobjekt). Beslut om begränsning skall kunna grundas inte bara på behovet av att förhindra spioneri och sabotage utan även på behovet av skydd mot terrorism och av att hindra att allmänheten kommer till skada till följd av militär verksamhet.

Begränsningarna i tillträdesrätten skall enligt förslaget redan i fredstid kunna avse även vissa civila anläggningar. Vidare slås enligt förslaget fast att tillträdesförbud får avse områden där försvarsmakten tas i anspråk vid kränkningar av Sveriges territorium och områden som används för militär övningsverksamhet.

Den föreslagna nya lagen innehåller även grundläggande bestämmelser om militära skyddsområden, dvs. områden till vilka utlänningars tillträde är begränsat. Det har ansetts motiverat dels att reglera detta institut i lagform, dels att gemensamt reglera samtliga frågor om särskilt tillträdeskydd för försvarsanläggningar.

I propositionen förordas att militära skyddsområden behålls men att däremot de nuvarande kontrollområdena — där nordiska medborgare särbehandlas — avskaffas. Reglerna om militära skyddsområden har för-
enklasts.

Propositionen innehåller också förslag till ändringar i brottsbalken, Prop. 1989/90: 54
lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m., lagen (1982:395)
om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, lagen
(1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m. och utlänningslagen
(1989:529).

De nya reglerna avses, utom vad gäller ändringen i viss del i lagen om
disciplinförseelser av krigsmän, m. m. träda i kraft den 1 januari 1991.

1 Förslag till

Lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag ges bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot

- sabotage,
- användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism),
- spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

I lagen ges också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

2 § Beslut enligt 3, 19 och 23 §§ får inte göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd. Så långt möjligt skall undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

Skyddsobjekt

Beslut om skyddsobjekt

3 § Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg behöver begränsas för ändamål som anges i 1 §, får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta att anläggningen, området, fartyget eller luftfartyget skall utgöra skyddsobjekt.

4 § Som skyddsobjekt får förklaras

1. statliga förvaltningsbyggnader samt statschefens residens och statsministerns bostad,

2. anläggningar och områden till vilka staten har äganderätt eller nyttjanderätt och som disponeras av försvarsmakten samt militära fartyg och luftfartyg,

3. anläggningar eller områden som används eller är avsedda för ledning av civilförsvarsverksamhet, för energiförsörjning, vattenförsörjning, rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål,

4. områden där försvarsmakten tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök, och

5. områden där försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium.

5 § Också andra anläggningar eller områden än de som nämns i 4 § får förklaras vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret och Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

6 § Anläggningar eller områden som avses i 4 § 3 eller 5 § får inte förklaras vara skyddsobjekt utan medgivande av ägaren, om denna är någon annan än staten.

Prop. 1989/90: 54

Vad som sägs om ägaren skall även avse nyttjaren, om anläggningen eller området har upplåtits till särskilt nyttjande.

Förbud mot tillträde m. m.

7 § Ett beslut om skyddsobjekt innebär, om annat inte följer av tredje stycket, att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet.

Tillträdesförbudet får förenas med förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet.

Om det bedöms som tillräckligt, får i stället för tillträdesförbud utfärdas förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet eller mot att bada, dyka, ankra eller fiska där.

8 § Förbud enligt 7 § avseende områden som sägs i 4 § 4 eller 5 gäller även mot den som äger eller annars nyttjar området.

Bevakning av skyddsobjekt

9 § För bevakning av skyddsobjekt får anlitas polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal.

Den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman benämns skyddsvakt.

10 § Den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt är skyldig att på begäran av den som bevakar skyddsobjektet

- uppge namn, födelsetid och hemvist,
- underkasta sig kroppsvisitation och undersökning av medförd egendom som inte utgör brev eller annan enskild handling.

11 § Den som bevakar ett skyddsobjekt får besluta om kroppsvisitation och undersökning av egendom, om det behövs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt denna lag.

12 § Den som bevakar ett skyddsobjekt får också i den utsträckning som krävs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person inom eller vid skyddsobjektet, om personen

- överträder något förbud som gäller på grund av beslut enligt denna lag,
- vägrar att på begäran lämna uppgift om namn, födelsetid eller hemvist eller lämnar uppgift därom som skäligen kan antas vara oriktig,
- vägrar att underkasta sig kroppsvisitation eller undersökning av medförd egendom.

13 § Skyddsvakter har dessutom inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage eller förberedelse till ett sådant brott samt att lägga beslag på föremål som personen för med sig. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet.

14 § Den som bevakar ett skyddsobjekt får ta i beslag föremål, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot denna lag eller vara förverkade.

15 § Kroppsvisitation får inte göras mera ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver.

Kroppsvisitation, som är av mera väsentlig omfattning, skall såvitt möjligt genomföras inomhus i ett avskilt rum och i vittnes närvaro.

Kroppsvisitation av kvinnor får inte utan synnerliga skäl genomföras eller bevitnas av andra än kvinnor, läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser sökande efter vapen eller andra farliga föremål får dock genomföras i annan ordning.

16 § Över kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden och beslag skall föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit vid dess genomförande.

17 § Ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som har genomförts av en skyddsvakt skall omedelbart anmälas till en polisman. Beslagtagen egendom skall överlämnas till polismannen. Polismannen skall genast pröva om åtgärden skall bestå.

Ett tillfälligt omhändertagande skall upphöra så snart ändamålet med åtgärden förfallit, dock senast sex timmar efter omhändertagandet.

Polismän som tar befattning med tillfälliga omhändertaganden som genomförs med stöd av denna lag skall tillämpa bestämmelserna i 15–17 §§ polislagen (1984:387).

18 § Den som tjänstgör eller har tjänstgjort som skyddsvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han på grund av uppdrag enligt denna lag fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Skyldighet att vidta särskilda skyddsåtgärder

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som bedriver verksamhet av väsentlig betydelse för totalförsvaret att anordna bevakning, sätta upp inhägnader eller vidta andra liknande åtgärder för ändamål som nämns i 1 § eller till undvikande av skador genom fientlig verksamhet.

Ett sådant föreläggande får också riktas mot ägaren till det område eller den anläggning där verksamheten bedrivs.

20 § Den mot vilken ett föreläggande enligt 19 § kan riktas är skyldig att tillåta besiktning av verksamheten till klarläggande av vilka skyddsåtgärder som är påkallade.

21 § Ett föreläggande att vidta skyddsåtgärder eller att tillåta besiktning får förenas med vite.

Om föreläggandet inte följs får åtgärden vidtas på den försumliges bekostnad.

22 § Den som vidtagit en skyddsåtgärd enligt 19 § har rätt till ersättning av staten för sådan kostnad eller skada som åtgärden medfört för honom.

Ersättningen skall bestämmas med beaktande av den nytta som åtgärden kan medföra för den ersättningsberättigade. Ersättning skall inte betalas för sådan kostnad eller skada som är ringa.

Anspråk på ersättning skall prövas i den ordning som föreskrivs i förfogandelagen (1978:262).

Militära skyddsområden

Föreskrifter om militära skyddsområden

23 § Om en militär anläggning inte kan beredas ett tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt, får regeringen för ändamål som anges i 1 § första stycket föreskriva att ett område omkring anläggningen skall vara militärt skyddsområde.

Även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret får för samma ändamål förklaras vara militärt skyddsområde.

Förbud mot tillträde m. m.

24 § Inom militära skyddsområden får utlänningar inte uppehålla sig utan tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

25 § Tillstånd enligt 24 § får förenas med förbud att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar inom skyddsområdet.

26 § Tillstånd enligt 24 § får lämnas, om det finns särskilda skäl för det. Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas, om utlänningen är stadigvarande bosatt i Sverige eller har någon annan fast anknytning till Sverige.

Tillstånd får återkallas, när hänsyn till Sveriges säkerhet föranleder det.

Bevakning av militära skyddsområden

27 § För bevakning av militära skyddsområden får anlitas polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal.

Den som bevakar ett militärt skyddsområde och inte är polisman benämns skyddsområdesvakt.

28 § Utlänningar, som uppehåller sig inom ett militärt skyddsområde är skyldiga att på begäran av den som bevakar ett militärt skyddsområde visa upp pass eller någon annan legitimationshandling och bevis om tillstånd att uppehålla sig inom området.

29 § Den som bevakar ett militärt skyddsområde får, om det krävs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras, avvisa eller avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person inom skyddsområdet om personen

- bryter mot någon bestämmelse i denna lag,
- vägrar att på begäran visa upp handlingar enligt 28 § eller lämnar uppgifter som skäligen kan antas vara oriktiga.

30 § Den som bevakar ett militärt skyddsområde får ta i beslag föremål, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot denna lag eller vara förverkat.

31 § Över tillfälliga omhändertaganden och beslag skall föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit vid dess genomförande.

32 § Ett tillfälligt omhändertagande eller beslag som har genomförts av en skyddsområdesvakt skall omedelbart anmälas till en polisman. Beslagtagen egendom skall överlämnas till polismannen. Polismannen skall genast pröva om åtgärden skall bestå.

Ett tillfälligt omhändertagande skall upphöra så snart ändamålet med åtgärden förfallit, dock senast sex timmar efter omhändertagandet.

Polismän som tar befattning med tillfälliga omhändertaganden som genomförs med stöd av denna lag skall tillämpa bestämmelserna i 15–17 §§ polislagen (1984:387).

33 § Den som tjänstgör eller har tjänstgjort som skyddsområdesvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han på grund av uppdrag enligt denna lag fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Sjömätning och lodning

34 § Sjömätning eller lodning får inte utföras vid Sveriges kuster med därtill hörande skärgårdar, farleder och hamnar, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medger det.

Tillstånd krävs dock inte för sjömätning eller lodning som utförs av sjöfartsverket eller som utförs i en hamn efter beslut av hamnmyndigheten. Tillstånd krävs inte heller för sådan lodning som är nödvändig med hänsyn till ett fartygs sjösäkerhet och som utförs från fartyget.

Ansvar m. m.

35 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud enligt 7 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

36 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud enligt 24 eller 25 § skall dömas till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

37 § Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt eller ett militärt skyddsområde eller för att få tillstånd enligt denna lag skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

38 § Den som utför sjömätning eller lodning i strid med vad som föreskrivits i 34 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

39 § Fotografier, avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom förfarande som utgör brott enligt denna lag skall förklaras förverkade. Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot denna lag, om det inte är uppenbart oskäligt.

Prop. 1989/90: 54

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. skall upphöra att gälla. Förbud enligt 1 och 2 §§ i den upphävda lagen skall gälla som beslut om skyddsobjekt enligt 3 § i denna lag. Åläggande enligt 4 § i den upphävda lagen skall gälla som föreläggande enligt 19 § i denna lag. Tillstånd enligt 8 § i den upphävda lagen skall gälla som tillstånd enligt 34 § i denna lag.

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 3 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.**3 §¹**

Vid tillämpningen av detta kapitel avses med krigsmän alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten.

Krigsmän är dessutom

1. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar,

2. skyddsvakter som förordnats med stöd av 10 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.,

2. skyddsvakter och skyddsområdesvakter som förordnats med stöd av lagen (1990:000) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.,

3. alla som annars vistas vid avdelningar av försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,

4. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Senaste lydelse 1986:645.

Lag om ändring i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m.

Häriigenom föreskrivs att 3 § lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Länsstyrelsen ansvarar för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län, i den mån annat ej följer av andra stycket. Gränsövervakningen skall samordnas såväl mellan de olika gränsövervakningsorganen inom länet som i förhållande till övervakningen i angränsande län och till andra berörda civila och militära myndigheters verksamhet.

Inom säkerhetsområde som avses i 3 § första stycket lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. ankommer ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på vederbörande befälhavare inom försvarsmakten, om regeringen ej förordnar annat.

Inom ett område som är skyddsobjekt enligt lagen (1990:000) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. med anledning av att försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige ankommer ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på vederbörande befälhavare inom försvarsmakten, om regeringen inte föreskriver annat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Lag om ändring i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag tillämpas när kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Väner och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. *inskränkningar i utlänningsrätt att uppehålla sig inom visst område,*

1. *skyddsobjekt och militära skyddsområden,*

2. jakt,

2. jakt,

3. fiske,

3. fiske,

4. naturvård,

4. naturvård,

5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,

5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,

6. åtgärder mot vattenförorening från fartyg,

6. åtgärder mot vattenförorening från fartyg,

7. dumpning av avfall i vatten,

7. dumpning av avfall i vatten,

8. kontinentalsockeln,

8. kontinentalsockeln,

9. fornminnen och sjöfynd,

9. fornminnen och sjöfynd,

10. fartygs registrering och identifiering.

10. fartygs registrering och identifiering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Senaste lydelse 1988:445.

Lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m.

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Följande personal är krigsmän:

1. värnpliktiga under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga enligt värnpliktslagen (1941:967),
2. kvinnor som genomgår utbildning enligt lagen (1980:1021) om militär grundutbildning för kvinnor,
3. de som genomgår utbildning vid förberedande officersskola eller annan utbildning för att få militär anställning vid försvarsmakten,
4. hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,
5. de som genom krigsfrivilligavtal eller annat avtal åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i befattningar i försvarsmaktens krigsorganisation, under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

6. de som omfattas av tjänsteplikt enligt lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. och genomgår utbildning eller övning vid försvarsmakten,

6. anställda i svensk beredskapsstyrka för FN-tjänst, när de tjänstgör utomlands.

7. anställda i svensk beredskapsstyrka för FN-tjänst, när de tjänstgör utomlands.

3 §

Kommer riket i krig, är följande personal krigsmän:

1. alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten,
2. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar,

3. skyddsvakter som förordnats med stöd av 10 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.,

3. skyddsvakter och skyddsområdesvakter som förordnats med stöd av lagen (1990:000) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.,

4. alla som annars vistas vid avdelningar av försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,

5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Denna lag träder i kraft, i fråga om 2 § den 1 juni 1990 och i övrigt den 1 januari 1991.

Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.**1 §**

Regeringen får, utöver vad som förut har angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar angående utlänningars rätt att *vistas inom vissa områden* eller vara anställda i ett visst företag eller i företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet.

2. sådana inskränkningar angående utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 november 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Hjelm-Wallén, Göransson, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööv, Persson

Föredragande: statsrådet R. Carlsson

Proposition om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.

1 Inledning

Tillträdesskydd

Det har sedan länge ansetts nödvändigt att bereda försvarsanläggningar ett särskilt skydd mot obehörigt tillträde. Detta behov har tillgodosetts dels genom generella regler i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (skyddslagen) och dels genom särskilda regler, som därutöver begränsar utlänningars tillträde till vissa områden, i förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden.

Skyddslagen syftar till att bereda vissa objekt ett förstärkt säkerhetskydd utöver vad som kan gälla enligt allmänna bestämmelser och på grund av interna säkerhetsföreskrifter. Skyddet är konstruerat så att särskilda förbud, som är straffsanktionerade, kan utfärdas att gälla tillträde till egendomen. Dessutom förstärks skyddet genom att särskilda befogenheter gäller vid bevakning av ett skyddat föremål.

Utöver dessa regler, som riktar sig mot var och en, har ansetts befogat att begränsa utlänningars möjligheter att röra sig i närheten av viktiga försvarsanläggningar. Så har skett genom regleringen av skyddsområden och kontrollområden. Dessa regler grundar sig numera på en bestämmelse i 12 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) enligt vilken regeringen får inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom vissa områden om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet.

Utredningen om tillträdesskydd

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade chefen för försvarsdepartementet år 1982 f. d. generaldirektören Nils Simonsson som särskild utredare med uppdrag att se över reglerna om tillträdesskydd.

Utredningen (Fö 1982:03, dir 1982:29 och 1987:26) har avgett delbe-

Betänkandena har remissbehandlats. Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av utredningens betänkande om militära skyddsområden (*bilaga 1*), utredningens författningsförslag i samma ämne (*bilaga 2*), en sammanfattning av utredningens betänkande om en ny skyddslag (*bilaga 3*), utredningens förslag till skyddslag och tillämpningsföreskrifter (*bilaga 4*) samt förteckningar över remissinstanserna (*bilagorna 5 och 6*). Sammanställningar av remissyttrandena har upprättats inom försvarsdepartementet och finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr 1000/86 och 513/88).

Övrigt

Jag avser att i detta ärende även behandla en fråga om ändring i 2 § lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m. Ändringen föranleds av att hälso- och sjukvårdspersonal som tjänstgör vid försvarsmakten i fredstid bör vara underkastad samma disciplinansvar som annan militär personal.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 19 oktober 1989 att inhämta lagrådets yttrande över lagförslagen. De lagförslag som remitterats till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende (*bilaga 7*).

Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslagen. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet (*bilaga 8*). Som kommer att framgå godtar jag lagrådets förslag till ändringar i de remitterade förslagen. I samband med att jag behandlar de enskilda paragraferna i mitt förslag kommer jag att gå in på lagrådets synpunkter (s. 46, 47, 60, 64, 68 och 70). Lagrådets granskning har också lett till vissa omformuleringar av lagförslagen i remissen.

2 Gällande rätt

2.1 Lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. och dess tillämpningsföreskrifter

Historik

Den nu gällande skyddslagen kan härledas från en lag som tillkom år 1913 och som innehöll vissa bestämmelser till skydd för hemligheter av betydelse för rikets försvar.

1913 års lag kom till i samband med att det samma år infördes bestämmelser om straff för spioneri även i fredstid. Avsikten med lagen var att ge ökad effektivitet åt straffbestämmelserna om spioneri.

Dåvarande chefen för justitiedepartementet tillkallade i oktober 1939 två sakkunniga med uppdrag att se över spioneribestämmelserna och vad som sammanhängde med dessa. I april 1940 överlämnade de sakkunniga

sitt betänkande (SOU 1940:8) med förslag till lag om ändrad lydelse av 8 kap. i den då gällande strafflagen m.m. De sakkunniga föreslog bl.a. att 1913 års lag skulle ersättas med en ny lag med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m.

Genom prop. 1940:217 förelades riksdagen förslag till lag med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. Förslaget, som med endast obetydliga avvikelser överensstämde med vad de sakkunniga föreslagit, antogs av riksdagen (rskr. 1940:248). Lagen trädde i kraft år 1940.

Med stöd av lagen utfärdades också Kungl. Maj:ts Kungörelse (1940:383) angående tillämpning av lagen den 17 maj 1940 (nr 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. (bevakningskungörelsen).

Skyddslagen har vid skilda tillfällen reformerats. Genom en ändring år 1959 infördes en ny paragraf i lagen som angav vilka befogenheter som tillkom bevakningspersonal vid skyddsföremål. Ändringar av mer betydande art har gjorts åren 1960 och 1980.

I 1944 års civilförsvarslag (1944:536) fanns en bestämmelse i 57 § som gjorde det möjligt att ålägga den som drev industriell eller annan verksamhet av väsentlig betydelse för försvaret eller folkförsörjningen att vidta "särskilda åtgärder till förhindrande av spioneri och sabotage eller eljest till säkerställande av driften eller till förebyggande av skada".

Civilförvarsutredningen föreslog i ett år 1958 framlagt betänkande (SOU 1958:12) att det särskilda skyddet mot spioneri och sabotage skulle regleras i en särskild lag. Den föreslagna lagen bar rubriken "lag om särskilda åtgärder till förhindrande av spioneri m.m. i fråga om vissa anläggningar". I prop. 1960:5 om ny civilförsvarslag föreslogs att innehållet i 57 § civilförsvarslagen i huvudsak oförändrat intogs i skyddslagen.

I samband med att lagen (1980:578) om ordningsvakter infördes och lagen (1974:191) om bevakningsföretag ändrades år 1981 skedde vissa ändringar i skyddslagen (prop. 1979/80:122). Ändringarna i skyddslagen innebar att militära befälhavare och länsstyrelserna fick rätt att förordna skyddsvakter för bevakning av skyddsföremål samt att de bestämmelser som reglerade bevakningspersonalens befogenheter togs in i skyddslagen. Tidigare hade bara de allmänna bestämmelserna om detta funnits i skyddslagen, medan befogenheternas närmare innehåll preciserades i bevakningskungörelsen. Omdisponeringen berodde på att det var fråga om befogenheter för bevakningspersonalen som grundlagsenligt skall ha lags valör och därför rätteligen hör hemma i skyddslagen.

Skyddslagen

Syfte

Den nu gällande skyddslagen har, vilket framgår av dess tillkomsthistoria, som huvudsyfte att hindra tillträde för obehöriga till anläggningar och områden som är av vikt för försvaret eller folkförsörjningen. Av lagens förarbeten framgår klart att ett tillträdesförbud skall avse att förhindra spioneri och sabotage. Detta medför att ett beslut om tillträdesförbud med stöd av skyddslagen inte kan utfärdas för andra ändamål. Sålunda är det

inte möjligt att med stöd av skyddslagen utfärda tillträdesförbud till ett område om avsikten därmed är att skydda allmänheten från att komma till skada.

Prop. 1989/90: 54

Förbud

Skyddslagen föreskriver att regeringen eller enligt regeringens bemyndigande vederbörande militära befälhavare får utfärda förbud för obehöriga att beträda anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som tillhör försvarsväsendet eller nyttjas av detsamma eller för dess räkning, eller att närvara vid försvarsmaktens företag, övningar eller försök eller att av eller inom sådana anläggningar m. m. eller av sådana företag, övningar eller försök ta fotografier eller göra avbildningar eller beskrivningar, eller att inom sådana anläggningar m. m. inneha sprängämnen (1 §).

Förbud av detta slag kan av regeringen eller enligt regeringens bemyndigande av länsstyrelsen utfärdas i fråga om anläggning m. m. som annars är av betydelse för försvarsväsendet.

Även kärnkraftanläggning eller annan anläggning som avses i 2 § lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet kan beläggas med förbud som nyss nämnts. Denna utvidgning av skyddslagens tillämpningsområde infördes genom en lagändring den 1 juli 1977. Av uttalanden i lagstiftningsärendet framgår att det var riskerna för att kärnkraftanläggningarna blev mål för terrorismangrepp som motiverade att dessa anläggningar fördes in i skyddslagen. I detta fall är det således ett annat motiv som åberopas än de som ligger bakom skyddslagens bestämmelser i övrigt.

När riket befinner sig i krig eller krigsfara eller annars under utomordentliga av krig föranledda förhållanden utsträcks möjligheten att utfärda förbud enligt skyddslagen även till anläggningar m. m. av betydelse för folkförsörjningen.

Regeringen kan också under krig eller krigsfara m. m. avdela särskilda säkerhetsområden. Inom ett sådant område kan regeringen bemyndiga vederbörande militära befälhavare att utfärda förbud som det under andra förhållanden ankommer på länsstyrelsen att utfärda. Som säkerhetsområde skall också anses krigsskådeplats.

Lagen innehåller också ett bemyndigande för regeringen att vid krig etc. utfärda generellt förbud mot fotografering och avbildning av militära trupper, krigsmateriel e. d.

Särskilda skyddsåtgärder

Länsstyrelsen får föreskriva att den som driver viss industriell eller annan verksamhet skall vidta särskilda åtgärder för att skydda driften. Det kan bl. a. vara fråga om att anordna bevakning eller inhägnad. En förutsättning för att länsstyrelsen skall kunna meddela föreskrifter om särskilda skyddsåtgärder är att det är fråga om en verksamhet som är av väsentlig betydelse för försvaret eller folkförsörjningen.

Ägaren eller innehavaren av en sådan anläggning är skyldig att tillåta att

länsstyrelsen besiktar den. Om försvarsmakten skall svara för bevakningen har en militär myndighet rätt att besikta anläggningen.

Prop. 1989/90: 54

Den som ålagts att vidta viss åtgärd kan föreläggas vid vite att inom viss tid fullgöra skyldigheten.

Ansvar

Den som bryter mot förbud enligt lagen kan straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Straff kan även ådömas där någon, även om förbud inte har meddelats, genom förklädning eller genom att lämna oriktig uppgift om sina personliga förhållanden eller eljest svikligen berett sig tillträde till anläggning m. m. eller tillfälle att närvara vid företag, övningar eller försök som avses i lagen.

Sjömätning och lodning

Vid sidan av dessa för varje särskilt fall utfärdade förbud finns i skyddslagen också ett allmänt förbud mot att företa sjömätning och lodning vid rikets kuster eller i därtill hörande skärgårdar, farleder eller hamnar. Sjömätning eller lodning får endast ske efter tillstånd som meddelas av chefen för marinen. För den som bryter häremot är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

Förverkande

Fotografier, avbildningar, beskrivningar eller mätningssuppgifter, som kommit till under förfarande som enligt lagen är förbjudet, liksom använda apparater och materiel ävensom sprängämnen, som någon innehåft i strid mot förbud som utfärdats enligt lagen, kan förklaras förverkade. Förverkandepåföljd kan inträda oavsett om någon fälltts till ansvar för överträdelse av lagen eller ej.

Bevakning

I skyddslagen finns också bestämmelser om förordnande av skyddsvakt för bevakning av anläggning m. m.

Skyddsvakter förordnas beträffande militära skyddsföremål av försvarsområdesbefälhavaren eller, efter överbefälhavarens bestämmande, en annan militär chef och i fråga om civila skyddsföremål av länsstyrelsen.

Lagen innehåller en utförlig reglering av vilka befogenheter som tillkommer polismän, personal vid försvarsmakten och skyddsvakter vid bevakning av ett skyddsföremål. Bevakningspersonalen kan sålunda begära att var och en som försöker få tillträde till eller uppehåller sig vid ett skyddsföremål skall lämna uppgift om namn, födelsetid och hemvist samt kroppsvisitera denne och undersöka egendom som han för med sig och som inte utgör brev eller annan enskild handling. I vissa närmare angivna fall har bevakningspersonalen befogenhet att avvisa eller avlägsna eller,

om det inte är tillräckligt, tillfälligt omhändertar en person vid skyddsföremålet eller egendom som denne för med sig.

Prop. 1989/90: 54

Vid bevakning av ett skyddsföremål har krigsmän och skyddsvakter vidare samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att an hålla för spioneri, sabotage eller förberedelse till sådant brott samt att lägga beslag på föremål som han för med sig.

Bevakningskungörelsen

Av bevakningskungörelsen framgår att förbud enligt 1 § skyddslagen meddelas av "den på stället varande högste befälhavaren".

Andra förbud enligt skyddslagen utfärdas av länsstyrelsen, såvitt angår anläggning, inrättning, fartyg eller luftfartyg som där sägs jämte till sådan anläggning eller inrättning hörande område. En länsstyrelse får också meddela tillträdesförbud för annat område av betydelse för försvaret. Det krävs dock att det föreligger synnerliga skäl för att ett sådant förbud skall få utfärdas. Om sådant förbud utfärdas skall det anmälas till försvarsdepartementet.

Tillstånd till lodning och sjömätning meddelas av chefen för marinen.

Passertillståndskungörelsen

I en kungörelse (1958:273) om passertillstånd anges under vilka förutsättningar sådana får utfärdas. Passertillstånd medför rätt att få tillträde till anläggning etc. som skyddas enligt skyddslagen.

Ett passertillstånd utfärdas av den myndighet eller det företag som ansvarar för skyddet av det objekt som tillståndet skall avse. Passertillstånd får endast utfärdas för den som är känd för pålitlighet och som i sin tjänst eller anställning eller på grund av uppdrag har behov av att få tillträde till skyddsföremålet i fråga. Ett passertillstånd skall gälla för visst tillfälle eller viss tid, högst två år.

I kungörelsen anges närmare vilka uppgifter som ett passertillstånd skall innehålla. Det finns också bestämmelser som reglerar vad den myndighet eller det företag som utfärdat ett passertillstånd skall iaktta. Även de skyldigheter som åvilar den som fått passertillstånd beskrivs i kungörelsen. Det gäller bl. a. hur passertillståndet skall förvaras och vad som skall iaktas om passertillståndet förkommer.

Kungörelsen innehåller också en bestämmelse om straff för den som skaffar sig passertillstånd i annans namn eller lämnar oriktig eller vilseledande uppgift för att på så sätt erhålla passertillstånd. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Befogenheter för poliser m. fl.

Befogenheter för olika kategorier av bevakningspersonal framgår av bestämmelser i olika regelverk.

Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten är närmare reglerade i 23 – 28 kap. rättegångsbalken. En på samma sätt enhetlig regle-

ring av den övriga polisverksamheten fanns inte tidigare. I sin övervaknings- och serviceverksamhet var polisen när det gällde befogenhet att göra ingripande hänvisad till stöd i en rad olika författningar eller i vissa fall till sedvanerättsliga principer som hade ett mera indirekt författningsstöd.

Genom polislagen (1984:387) har de grundläggande reglerna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter numera lagfästs.

I 23 § polislagen föreskrivs vilka av befogenheterna som tillkommer andra än polismän. Befogenheten att använda våld gäller sålunda i viss utsträckning vaktposter eller andra krigsmän som tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning samt den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa tvångsåtgärder.

Vakt B

Med stöd av förordningen (FFS 1983:31) om tjänsteföreskrifter för försvarsmaktens personal har överbefälhavaren meddelat de ytterligare föreskrifter som behövs i fråga om bevakning och vaktpersonals allmänna åligganden, befogenheter och uppträdande vid bevakning av skyddsföremål. Föreskrifterna har samlats i publikationen VaktB.

Till grund för vakttjänstens ordnande på platsen skall också ligga en särskild vaktinstruktion avseende det skyddsföremål som skall bevakas. Av instruktionen skall framgå om skyddsföremålet är av väsentlig betydelse för försvarsmakten.

VaktB gäller såväl i fred som i krig. Bestämmelserna gäller inte för personal vid polisväsendet.

I särskilda kapitel behandlas tillträdesrätt till skyddsföremålet, befogenhet att tillgripa tvångsmedel och befogenhet att bruka våld.

Kapitlet om befogenhet att bruka tvångsmedel gäller för personal vid försvarsmakten och även för den som är förordnad som skyddsvakt vid militärt skyddsföremål. I kapitlet behandlas i skilda paragrafer vaktpersonalens rätt att undersöka föremål som den som söker tillträde har med sig, samt under vilka förutsättningar vaktpersonalen kan omhänderta den som uppehåller sig inom eller i närheten av ett skyddsföremål.

I det kapitel som gäller befogenheten att bruka våld behandlas i skilda avsnitt i vilka fall skjutvapen får brukas. Bruk av skjutvapen m. m. i fred behandlas i ett avsnitt. Dessa bestämmelser kompletteras med två paragrafer som anger under vilka förhållanden skjutvapen m. m. får brukas under krig och beredskap. Som exempel anges att skjutvapen får användas i nödvärn för att avvärja svårare våld mot vakten själv eller annan person, hot som innebär trängande fara för svårare våld samt angrepp som kan orsaka allvarlig skada på skyddsföremålet om detta är av väsentlig betydelse för försvarsmakten. Skjutvapen får också användas om det gäller att omhänderta eller gripa en person som flyr efter att ha utövat svårare våld mot person eller utfört angrepp som kan ha orsakat allvarlig skada på skyddsföremål av väsentlig betydelse för försvarsmakten.

Vad som är skyddsföremål av väsentlig betydelse skall, som förut sagts, framgå av den särskilda vaktinstruktionen. Exempel på sådana skydds-

föremål är befästningar, ledningscentraler, radaranläggningar, teleanläggningar, datoranläggningar, hangarer, mobiliseringsförråd, fartyg och flygplan.

Prop. 1989/90: 54

2.2 Förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden

Historik

Bestämmelser om skyddsområden kom till kort före första världskriget.

Då som nu utgjorde utlänningslagstiftningen en av de grundvalar som skyddsområdesinstitutet vilade på. Den första egentliga utlänningslagen var lagen (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas, den s. k. utvisningslagen. Lagen innehöll inte några bestämmelser om generell utlänningskontroll utan endast stadganden om avvísning och utvisning av icke önskvärda utlänningar. Men lagen förutsatte dock att sådan kontroll skulle kunna anordnas under vissa förhållanden.

Rcdan före utvisningslagens tillkomst fanns i en förordning (SFS 1912:81) bestämmelser som reglerade utlänningars rätt att få tillträde till arméns och marinens etablissement och övningar m. m. I förordningen föreskrevs bl. a. att en utlänning inte fick tillåtas att komma in inom befästningsområde.

Med stöd av 1912 års förordning utfärdades den 5 februari 1915 två kungörelser (nr.28 och 29) som innehöll bestämmelser om skyddsområden, den ena (nr. 28) för Karlsborgs och Bodens fästningar (landfästningar) och den andra (nr. 29) för Vaxholms, Karlskrona och Älvsborgs fästningar (kustfästningar).

Härefter utfärdades den 26 mars 1915 med stöd av utvisningslagen två andra kungörelser (nr.68 och 69) som angav på vilka villkor en utlänning tillfälligt fick uppehålla sig inom landfästnings resp. kustfästnings skyddsområde.

I början av 1960-talet väcktes vid skilda tillfällen frågan om en översyn av då gällande bestämmelser om skyddsområden. Framställningarna ledde till att dåvarande chefen för försvarsdepartementet i december 1963 tillsatte en utredning med uppdrag att se över skyddsområdesregleringen. Utredningen lämnade i februari 1966 sitt betänkande Skyddsområden m. m. (Fö Stencilerat betänkande 1966:2).

På grundval av skyddsområdesutredningens betänkande utfärdades kungörelsen (1967:10) om skyddsområden m. m. och Kungl. Maj:ts bestämmelser (1967—07—04) om uppehållsrätt för utlänning och utländskt fartyg inom skyddsområden och kontrollområden. Kungörelsen och därtill anslutande bestämmelser upphävdes den 1 januari 1977, då förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden trädde i kraft.

Skyddsområdesförordningen

I sak gjordes genom 1976 års förordning inte någon ändring i förhållande till vad som gällt enligt 1967 års kungörelse. Det var i princip fråga om en

omdisponering av bestämmelserna. Som en följd av regeringsformens antagande utmönstrades dessutom vissa bestämmelser rörande straff och förverkande, eftersom enligt regeringsformen bestämmelser om annan rättsverkan av brott än böter endast kan meddelas i lag.

I den inledande paragrafen anges syftet med skydds- och kontrollområden, nämligen att bereda skydd för anläggningar av betydelse för totalförsvaret.

Mycket enkelt uttryckt innebär bestämmelserna i skyddsområdesförordningen att utlänningar och utländska fartyg inte får uppehålla sig inom skyddsområden och kontrollområden. Strängare regler gäller för skyddsområden än för kontrollområden.

Skyddsområden

Inom skyddsområden finns uppehållsplatser samt ankar- och förtöjningsplatser där det är tillåtet för utlänningar och utländska fartyg att uppehålla sig högst 72 timmar i följd. Likaså finns det vägar och vattenfarleder inom skyddsområde som utan tillstånd får begagnas av utlänning och utländskt fartyg för direkt genomfart.

Kontrollområden

Reglerna för kontrollområdena är som sagt inte lika restriktiva. Medborgare i Danmark, Finland, Norge och Island har således rätt att uppehålla sig och bosätta sig inom kontrollområde. För andra kategorier av utlänningar gäller att de inom vissa delar av ett kontrollområde får uppehålla sig högst tre månader under ett kalenderår utan tillstånd. Detsamma gäller för vissa mindre utländska fartyg. För större utländska fartyg gäller tidsgränsen 72 timmar och den fria uppehållsrätten är begränsad till särskilt angivna ankar- och förtöjningsplatser.

Dispens

Gemensamt för skyddsområdena och kontrollområdena gäller att utlänning och utländskt fartyg kan få dispens att uppehålla sig längre tid och på annan plats än vad som generellt är tillåtet. Utlänning kan också få tillstånd att bosätta sig inom skyddsområde och kontrollområde.

Förbud

Inom skyddsområden och kontrollområden får utlänningar inte "företaga annan mätning eller genom fotografi, tryck, teckning eller annat förfarande framställa annan bild eller beskrivning än som uppenbarligen saknar betydelse för rikets försvar". En utlänning får inte heller inneha sprängämne inom området.

För tillsynen svarar polismyndigheten under medverkan av personal från försvarsmakten, kustbevakningen, tullverket, sjöfartsverket och i vissa fall särskilt förordnade skyddsområdesvakter.

Som tidigare nämnts kan en utlänning få tillstånd att uppehålla sig inom skydds- och kontrollområde under längre tid eller på annan plats än som följer av förordningen. Motsvarande tillstånd kan meddelas utländskt fartyg. Tillståndsmyndighet är försvarsområdesbefälhavaren, utom vad gäller bosättning i vilket fall länsstyrelsen meddelar tillstånd. Tillståndsgivningen följer vissa riktlinjer som har utfärdats av överbefälhavaren. Riktlinjerna finns intagna i överbefälhavarens kungörelse med föreskrifter om tillämpning av förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden (FFS 1979:55).

Enligt skyddsområdesförordningen skall polismyndigheten se till att utlänningar och utländska fartyg inte olovligen uppehåller sig inom skyddsområden eller kontrollområden. Vid tillsynen skall försvarsmaktens, kustbevakningens, tullverkets och sjöfartsverkets personal medverka. Dessutom finns det särskilt förordnade skyddsområdesvakter. Dessa förordnas av polismyndigheten eller, om tillsynen berör flera polisdistrikt, länsstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen har meddelat närmare föreskrifter för tillsynen. Föreskrifterna, som har utformats efter samråd med överbefälhavaren, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket, beskriver dels hur tillsynen skall ledas och planläggas samt dels tillsynspersonalens åligganden och åtgärder i anledning av överträdelser av bestämmelserna.

Tillsynspersonal som inom skyddsområde eller kontrollområde träffar på någon som kan antas vara utlänning skall anmoda vederbörande person att visa upp pass eller annan legitimationshandling som gäller som pass samt tillstånd som kan ha meddelats honom enligt skyddsområdesförordningen. I detta sammanhang är att märka att skyldighet att ha pass inte föreligger för den som är medborgare i annat nordiskt land och inte heller gäller för den som har permanent uppehållstillstånd. En utlänning som är undantagen från skyldigheten att ha pass skall emellertid enligt utlänningsförordningen (1989:547) på begäran av polismyndighet eller polisman visa att passfrihet föreligger för honom.

Om en person, som antas vara utlänning, inte kan legitimera sig eller inte kan tillförlitligen styrka sin identitet eller förete erforderligt tillstånd för uppehåll eller bosättning inom skyddsområde eller kontrollområde, kan han i vissa fall omhändertas, medtas till förhör eller gripas. Detsamma gäller om personen i fråga vägrar att förete legitimation eller tillstånd som nu sagts.

Dessa åtgärder kan bara vidtas av polispersonal och kustbevakningsmän. Annan tillsynspersonal än polispersonal skall skyndsamt anmäla det inträffade till polismyndighet.

Beträffande utländskt fartyg som anträffas inom skyddsområde eller kontrollområde finns bestämmelser om prejning och visitering i sjöfartsverkets kungörelse (SJÖFS 1986:7) med föreskrifter för sjötrafiken m. m.

Om ett utländskt fartyg har ankrat eller förtöjt inom ett skyddsområde på en plats där det inte är tillåtet åligger det polisman, kustbevakningstjänsteman, tulltjänsteman, lotspersonal eller bevakningspersonal inom försvarsmakten att så snart som möjligt granska skeppshandlingarna och de ombordvarandes legitimationshandlingar. Fartygets befälhavare skall också erinras om gällande föreskrifter för utlänningar som önskar lämna fartyget.

Varje ingripande som skett i samband med tillsynen av skyddsområden och kontrollområden skall genast skriftligen rapporteras till polischefen. En kopia av rapporten skall sändas till försvarsområdesbefälhavaren och till rikspolisstyrelsens närmaste säkerhetssektion.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat anvisningar till ledning för polisens befattning med ärenden angående tillstånd enligt skyddsområdesförordningen.

I tillsynen av skydds- och kontrollområdena deltar polismän, skyddsområdesvakter, kustbevakningstjänstemän, tulltjänstemän, lotsar och personal från försvarsmakten. Någon enhetlig reglering av befogenheterna omfattande alla dessa olika i tillsynen medverkande personalkategorier finns inte. Frågan vilka befogenheter att ingripa som tillsynspersonalen har blir beroende av vem som gör ingripandet. Samma regler gäller således inte för en polisman och t. ex. en skyddsområdesvakt. För att klarlägga vilka regler som gäller i detta avseende är det därför nödvändigt att behandla varje kategori av tillsynspersonalen för sig.

För innehållet i polislagen har jag redogjort i de föregående. De befogenheter som tillkommer polismän tillkommer alltså vissa andra kategorier.

Den 1 juli 1983 trädde lagen (1982:395) om tullverkets medverkan vid polisiär övervakning i kraft. Lagen skall tillämpas bl. a. när tullverket bedriver övervakning för att hindra brott mot föreskrifter angående inskränkningar i utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område. Genom lagen blev frågan om befogenheterna för den personal inom tullverket som deltog i övervakningen författningsmässigt reglerad. Lagen benämns numera sedan kustbevakningen blivit en självständig myndighet lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

En skyddsområdesvakts befogenheter vid ingripande är inte större än varje annan enskild medborgares rätt i detta avseende. En skyddsområdesvakt kan till stöd för ett ingripande åberopa 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse har var och en befogenhet att ingripa.

För den personal vid sjöfartsverket som enligt skyddsområdesförordningen skall medverka vid tillsynen av skydds- och kontrollområden, dvs. lotspersonalen, gäller samma förhållanden som för skyddsområdesvakter i detta avseende.

Bevakningspersonal inom försvarsmakten som fått i uppgift att utöva tillsyn av skydds- och kontrollområden har heller inte andra eller större befogenheter än som tillkommer varje medborgare. Försvarsmaktens personal intar således inte någon särställning härvidlag.

3.1 Utgångspunkter

3.1.1 Behovet av säkerhetsskydd

Underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet bedrevs tidigare mot huvudsakligen militära mål. Numera omfattar verksamheten dock också åtskilliga andra delar av samhället. Detta har ibland tagits till intäkt för att hotet mot militära mål eller mål av militär betydelse skulle ha minskat. Det finns emellertid inget belägg för att så skulle vara fallet.

Användningen av modern teknik i underrättelseinhämtningen är betydande. Det har emellanåt påståtts att modern underrättelsetjänst i stor och ökande omfattning kan bedrivas med fjärrspaningsmetoder. En vanlig uppfattning är att satelliter med dagens teknik är så sofistikerade och ger så detaljerad information att behovet av lokalt bedriven underrättelseinhämtning har minskat.

Främmande makts kapacitet att upptäcka och följa företeelser över ytan – såväl anläggningar som verksamhet – och att iaktta förändringar på vårt territorium har visserligen ökat drastiskt bl. a. med satellitövervakning. Som en följd härav har emellertid nya behov uppstått av att på plats verifiera och detaljstudera ett betydligt större antal objekt än tidigare. Med mindre sofistikerade metoder kanske dessa objekt över huvud taget inte hade upptäckts. För att klarlägga användningsområde och kapacitet hos upptäckta föremål måste också detaljstudier i många fall göras på platsen.

Vidare blir redan inhämtade underrättelser föråldrade genom att man bygger nytt eller vidtar andra förändringar. Det behövs därför en regelbunden kontroll för att hålla redan inhämtat underlag aktuellt.

Våra skyddsåtgärder mot optisk eller teknisk insyn har också utvecklats. Maskering, fortifikatoriska skydd samt tekniska åtgärder för att dölja kapacitet, prestanda och utrustning har getts en ökad betydelse. Det för i sin tur med sig att underrättelseverksamheten i många fall förutsätter detaljstudier på nära håll för att ge kvalificerad information.

Ett överraskande angrepp med bl. a. tidig insats av sabotageförband ställer, om det skall ha utsikt att lyckas, större krav på detaljinformation än andra angreppsformer. Underrättelsetjänsten får därför en ökad roll i fredstid. Den utveckling till ökad snabbhet, operativ rörlighet och samlade insatser som skett hos stridskrafterna och spaningsmedlen i vårt närområde ökar betydelsen av att hålla ett gott sekretess- och tillträdesskydd kring våra viktiga områden.

Den typ av underrättelseverksamhet som erfordras för detaljstudier och uppföljning av t. ex. förändringar bedrivs på "låg nivå" men på stor bredd. En mängd till synes betydelselösa uppgifter insamlade från många olika plattformar ger en helhetsbild. En sådan kan erhållas genom målinriktad detaljinhämtning kombinerad med massinformationsinhämtning över vårt land.

Kunskaper om militärgeografin har dessutom fått ökad betydelse vid

militära insatser. Det gäller uppgifter som avser t. ex. framkomstmöjligheter i terrängen och förutsättningarna för att luftlandsätta trupp och materiel. Det är sådana geografiska förhållanden som är värdefulla att känna till vid planering av militära operationer.

Metoder

Den lämpligaste metoden för kontinuerlig uppföljning i våra kustområden är att utnyttja fartyg av alla slag och samtidigt inhämta information från landsidan. Den ideala situationen för främmande makt är att i normalläge kunna bedriva rutinmässig trafik av sådan omfattning i intressanta områden att underrättelseuppgiften löses och att en normalbild målas upp av trafiken och verksamheten mot oss. Därigenom trubbas vår vaksamhet av, vilket för främmande makt är ytterligare en fördel.

Sambandstrafik på kortvågsradio kan följas från det främmande landets territorium. För viss radiokommunikation kan flygburna plattformar utnyttjas från internationellt vattenområde. De flygburna signalspaningsplattformarna medger en räckvidd till radarhorisonten. Även vid mycket korta exponeringstider kan signalspaning avslöja förändringar i telemiljön, som exempelvis ny utrustning eller omgrupperingar. En omfattande trafik med signalspaningsflygplan i vårt närområde utförs från båda stormaktsblockens sida.

Innanför kusterna pågår likaledes en kontinuerlig underrättelseinhämtning från olika plattformar. Grundtanken synes också här vara att genom en omfattande trafik över hela ytan göra oss mindre vaksamma och minska våra möjligheter att finna mönster och tyngdpunkter i den främmande underrättelseverksamheten. Ett speciellt intresse synes föreligga för de platser och områden där vi genomför prov och försök med ny militär materiel.

Den underrättelseverksamhet som kan riktas mot Sverige leds och genomförs av särskilda underrättelseorganisationer med stora resurser. Den underrättelseverksamhet som sedan ett antal år bedrivs vid svenska kuster visar att det hos främmande makt finns ett starkt intresse av att kartlägga svenska förhållanden.

Fritidsbåttrafiken är sommartid svårkontrollerad och omfattande. En komplicerande faktor är därvid den omfattande uthyrningsverksamheten. Vi har för närvarande små möjligheter att avgöra om utländska medborgare finns ombord på svenska fritidsbåtar.

Incidenter med handelsfartyg och fritidsbåtar har ägt rum såväl i samband med övningsverksamhet som vid anläggningar och i våra skydds- och kontrollområden varvid bedömningar gjorts att underrättelseverksamhet bedrivits.

Den tekniska utvecklingen har, som inledningsvis nämnts, medfört att möjligheterna att bedriva underrättelseverksamhet med tekniska hjälpmedel har ökat under det senaste årtiondet. Både öst och väst disponerar signalspanings- och fotospaningssatelliter som kan sättas in mot Sverige.

Ingen metod för underrättelseinhämtning ger ensam ett optimalt resultat. Därför utnyttjas olika typer av plattformar för att från så många källor

som möjligt erhålla information om objekt. Vissa metoder ger, som nyss sagts, en överblick eller en inventering, medan andra ger detaljer inom ett mycket begränsat område.

Möjligheterna att med små enheter som fiskefartyg inhämta underrättelser har ökat med utvecklad elektronik. Fartygen uppträder ofta i stora grupper (fiskeflottor med ledarfartyg), där enstaka fartyg med omfattande elektronisk utrustning ingår.

Teknisk utrustning som tidigare krävde en större plattform kan nu även medföras på fritidsbåtar. Den kraftigt expanderande svenska fritidsbåts- trafiken erbjuder ett gott skydd för säkerhetshotande aktiviteter från främmande fritidsbåtar och personer.

Att övervaka biltrafik med befarad underrättelseinriktning är en uppgift som innebär stora problem. Ett uppträdande över större delen av landet med långträdare i stort antal kan svårigen övervakas.

En koncentration av observationer av s.k. TIR-bilar har noterats i anslutning till militärt känsliga områden.

Bedömning

Jag instämmer i tillträdesskyddsutredningens slutsats att någon minskning av underrättelseverksamheten inte har skett. Snarare har verksamheten ökat. Man kan inte heller bortse från den direkta kopplingen till sabotage- eller krigsplanlägningsförberedelser som kan tänkas pågå. Förändringar i trafikmönster för handelsfartyg, den explosionsartade fritidsbåtsutvecklingen, den tekniska utvecklingen och våra begränsade personella resurser för övervakning samt, inte minst, de tecken på undervattensverksamhet som förekommit är alla faktorer som förändrat hotbilden i negativ riktning. Det finns alltså all anledning att även framgent värna om ett starkt säkerhetsskydd. Vi bör därför enligt min mening utgå från att det även i fortsättningen behövs regler som ger möjlighet till såväl generella tillträdesbegränsningar som tillträdesbegränsningar riktade endast mot utläningar.

I fredstid är det behovet av sekretesskydd för viktiga militära anläggningar som starkast motiverar regler om tillträdesskydd. I ett internationellt krisläge ökar behovet av skydd mot sabotagehandlingar. Det finns som har nämnts också anledning att anta att planläggningen av krigshandlingar mot vårt land inbegriper sabotagehandlingar, utförda av specialförband. Regler om tillträdesförbud inom känsliga områden bör i sådana situationer underlätta en effektiv kontroll av dem som vistas i närheten av viktiga militära anläggningar.

Även som ett led i bekämpningen av terrorism fyller regler om tillträdeskydd en uppgift. Regler som förbjuder utlänningsars vistelse i närheten av viktiga militära anläggningar är ägnade att försvåra för internationella terrorister att låta sådana anläggningar utgöra mål för sin verksamhet. Detsamma gäller de generella reglerna om tillträdesförbud, som ger möjlighet till förstärkt bevakning av särskilt viktiga anläggningar.

Ytterligare en aspekt på behovet av säkerhetsskydd är att den verksam-

het som bedrivs av militära myndigheter inte sällan är av sådan art att den medför risker för allmänheten.

Prop. 1989/90: 54

3.1.2 Motstående intressen

Allmänt om friheter och rättigheter

Regler om tillträdesskydd för försvarsanläggningar m. m. medför begränsningar i grundlagsfästa fri- och rättigheter. Sådana begränsningar kan bara göras genom lag och skall tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningar får förekomma endast i den mån de är nödvändiga med hänsyn till ändamålet. Genom att tillträda den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har Sverige också gentemot de övriga konventionsstaterna förpliktat sig att tillförsäkra enskilda personer de fri- och rättigheter som anges i konventionen.

Varje svensk medborgare är enligt 2 kap. regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad en rad friheter och rättigheter. Enligt 2 kap. 1 § råder yttrandefrihet och informationsfrihet. Enligt 2 kap. 6 § åtnjuter var och en skydd mot bl. a. kroppsvisitation och liknande intrång. Den enskilde skyddas vidare enligt 2 kap. 8 § mot frihetsberövande. Samma lagrum garanterar även friheten att fritt förflytta sig inom riket. Vidare föreskriver 2 kap. 18 § att varje medborgare, vars egendom tas i anspråk på visst sätt, skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten.

Tryckfrihetsförordningen reglerar bl. a. den frihet som tillkommer varje svensk medborgare att offentliggöra uppgifter och meddela uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift. Tryckfriheten är en form av yttrandefrihet. Var och en har i princip rätt att anskaffa uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift. Reglerna i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen garanterar att tryckning kan ske utan föregående granskning.

I stor omfattning jämställs utländska medborgare med svenskar i fråga om grundlagsskyddet för fri- och rättigheter.

Utlänningar åtnjuter yttrandefrihet, religionsfrihet, föreningsfrihet och mötesfrihet samt tryckfrihet i samma mån som svenska medborgare och har samma rätt som svenska medborgare att ta del av allmänna handlingar. De har samma skydd för sin person och sin egendom och är i de flesta sammanhang likställda med svenska medborgare. Under senare tid har funnits en strävan att undanröja många av de rättsliga skillnader som tidigare rått.

Rörelsefriheten

Rätten att röra sig fritt i landet är en av de mest grundläggande mänskliga friheterna. Den utgör ett nödvändigt moment i den politiska friheten. Avspärningar av större områden under längre tid anses medföra begränsningar i den grundlagsfästa rörelsefriheten.

Allemansrätten utgörs av den sedvanerättsliga grundsats enligt vilken var och en anses ha rätt att bl. a. röra sig fritt i naturen på annans mark.

I kombination med allemansrätten utgör rörelsefriheten grundvalen för

det rörliga friluftslivet. En ökad urbanisering och höga krav i arbetslivet gör att människornas behov av rekreation i naturen kan antas öka samtidigt som stadsbyggandet och den ökade markexploateringen gör tillgången på lämpliga rekreationsområden mera sparsam. Fritt tillgängliga naturområden är därför av omistligt värde i ett modernt samhälle.

I vissa områden — inte minst kustområden — är turismen av stor betydelse för den bofasta befolkningens försörjning. Regler som begränsar tillgängligheten till sådana områden kan innebära ekonomiska avbräck och minskade möjligheter att hålla en bygd levande.

Även för andra näringar såsom handels-, transport- och fiskerinäringarna kan det medföra svårigheter om större land- eller vattenområden spär-
ras av.

Yttrande- och informationsfriheten

Yttrande- och informationsfriheten utgör grundvalen för den fria åsiktsbildningen som i sin tur är en förutsättning för ett demokratiskt samhälle.

Avspärningar av områden och förbud mot inhämtande av information exempelvis genom fotografering begränsar informationsfriheten. Särskilt stark blir begränsningen om förbuden förenas med möjligheter att tillgripa tvångsmedel. En noggrann avvägning fordras därför mellan å ena sidan berättigade säkerhetsmässiga hänsyn och å andra sidan intresset av fri insyn i det allmännas verksamhet. Av särskild vikt är att massmediernas möjligheter till rapportering skyddas.

Dispositionsrätt till enskilds egendom

Som jag redan berört kan tillträdesbegränsande regler inverka negativt på möjligheterna att bedriva vissa näringar.

Sådana bestämmelser kan även innebära begränsningar i dispositionsrätten till enskilda personers egendom. De kan därigenom sägas inskränka äganderätten och det måste beaktas att lagstiftning på detta område inte kommer i konflikt med rimliga krav på ersättning vid sådana inskränkningar.

Utlänningars ställning

Som jag tidigare framhållit finns sedan länge långtgående strävanden att i stor utsträckning likställa utlänningar med svenska medborgare. 2 kap. 20 § regeringsformen innehåller en uppräknning av de fri- och rättigheter som gäller till förmån för utlänningar.

Många utlänningar lever helt integrerat i det svenska samhället. Åtskilliga är födda här i landet eller har varit bosatta här större delen av sina liv. Ett stort antal är röstberättigade i kommunalval och landstingsval och är valbara till kommunala och landstingskommunala församlingar.

Allemansrätten anses gälla såväl utlänningar som svenska medborgare.

I säkerhetsmässigt känsliga områden kan omfattande inskränkningar anses nödvändiga i rörelsefriheten för utlänningar. Sådana inskränkningar

kan utgöra kännbara ingrepp i de enskildas levnadsförhållanden. Särskilt kännbara blir inskränkningarna om många utlänningar är bosatta i områdena.

Prop. 1989/90: 54

3.1.3 Samverkande regler

Allmänt

Vid en översyn av reglerna om tillträdesskydd bör också beaktas vilka andra regler som verkar i samma riktning som en tänkt skyddslagstiftning. Endast i den utsträckning andra regler bereder de skyddsvärda objekten ett otillräckligt skydd, finns ju behov av särskild lagstiftning på området.

Regler om tillträdesbegränsningar

Den grundlagsfästa rörelsefriheten gäller gentemot det allmänna. Den ger självfallet inte fritt tillträde till en byggnad som ägs av annan. Det är ägaren eller nyttjanderättshavaren som råder över byggnaden och som givetvis kan förbjuda tillträde dit. Såvitt gäller statliga myndigheters lokaler är dock att märka att allmänheten har rätt till tillträde för att efterfråga allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Allmänheten måste också beredas tillträde för att närvara vid offentliga förhandlingar eller förrättningar och för att besöka myndigheten då denna har mottagnings-tid. I övrigt kan dock en myndighet begränsa rätten till tillträde. Så sker också regelmässigt i enlighet med förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter. För riksdagens del finns motsvarande bestämmelser i lagen (1983:953) om säkerhetsskydd i riksdagen.

På annans mark begränsas rörelsefriheten till de befogenheter allemansrätten ger. Det finns därför inte någon ovillkorlig rätt att beträda t. ex. tomtmark närmast ett bostadshus eller ett inhägnat område, som hör till en arbetsplats.

Till skydd mot obehöriga intrång finns straffbestämmelser i 4 kap. brottsbalken om hemfridsbrott, olaga intrång och intrång i förvar.

Om ett brott har begåtts, kan en byggnad eller ett område spärras av enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken. Vid risk för brott gäller detsamma enligt 22 § polislagen. Sådana avspärrningar kan gälla även gentemot egendomens ägare eller annan rättighetsinnehavare.

Bestämmelser som ger möjlighet att för särskilda behov tillfälligt begränsa rörelsefriheten förekommer också i en rad andra sammanhang. Exempel på detta ger smittskyddslagen (1988:1472), epizootilagen (1980:369), räddningstjänstlagen (1986:1102), luftfartslagen (1957:297), kungörelsen (1964:810) om avlysning av allmänt vattenområde, sjötrafikförordningen (1986:300), naturvårdslagen (1964:822) och 10 § i 1971 års i övrigt upphävda länsstyrelseinstruktion (1971:460).

Regler om sekretess

Intresset av att sådana uppgifter, som har betydelse för rikets säkerhet, inte röjs skyddas genom bestämmelsen i 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100).

Befattning med sådana uppgifter straffbeläggs i första hand som brott mot 19 kap. brottsbalken. Annat brott mot tystnadsplikt kan straffas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Tryckfrihetsförordningen innehåller bestämmelser om tryckfrihetsbrott och radioansvarighetslagen (1966:756) m. fl. lagar motsvarande regler för radio- och TV-program.

Regler som begränsar informationsfriheten

Det finns ytterligare regler som är avsedda att begränsa möjligheterna att inhämta upplysningar. Post- och telehemligheten skyddas t. ex. genom 4 kap. 8 § brottsbalken och olovlig avlyssning kan straffas enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken. TV-övervakning får inte anordnas utan särskilt tillstånd enligt lagen (1977:20) om TV-övervakning. Dataintrång kan straffas enligt datalagen (1973:289).

Bestämmelser om fotograferingsförbud finns bl. a. i 8 kap. 4 a § luftfartslagen (1957:297). Inom en byggnad och på tomtmark kan naturligtvis dessutom den som har rådigheten uppställa fotograferingsförbud som villkor för tillträde.

Regler om kroppsvisitation m. m.

Om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns allmänna bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken. Särskilda bestämmelser om kroppsvisitation finns dessutom i polislagen och ett antal andra regelverk bl. a. lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats och terroristlagen (1989:530).

Regler som ger skydd mot sabotage m. m.

Bestämmelser som syftar till att förhindra sabotage och annan skadlig verksamhet finns – förutom i brottsbalkens regler om tillgreppsbrott i 8 kap. och skadegörelse i 12 kap. samt i skadeståndslagen (1972:207) – i 13 kap. brottsbalken, som straffbelägger sabotage och andra allmänfarliga brott. Vidare skall anmärkas förbudet mot innehav av explosiva varor enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt vapenlagens (1973:1176) regler om olaga vapeninnehav och olaga innehav av ammunition.

Regler om utlänningar

De grundläggande bestämmelserna om utlänningars rätt att resa in samt vistas och arbeta i landet finns i utlänningslagen (1989:529). Där regleras bl. a. förutsättningarna för avvisning och utvisning av utlänningar samt formerna för utlänningskontrollen.

Regler om utlänningars förvärv av företag och fastigheter m. m. här i landet finns i lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m. m. och lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m. m.

En grundläggande rättslig skillnad mellan utlänning och svensk medbor-

gare består i att utlänningen inte har rätt att rösta i riksdagsval och inte heller är valbar till uppdrag som riksdagsledamot.

Förtroendeuppdrag förekommer även i den statliga lokal- och regionalförvaltningen. Dessa uppdrag tillsätts regelmässigt genom val som förrättas av kommunfullmäktige eller landstinget eller genom beslut av regeringen. Ofta är dessa uppdrag enligt lag reserverade för svenska medborgare.

Svenskt medborgarskap är sålunda behörighetsvillkor för bl. a. nämndemän i domstol, ledamot i polisstyrelse, ledamot av inskrivningsnämnd och genom val utsedd ledamot av länsstyrelse.

Enligt 1809 års regeringsform krävdes generellt svenskt medborgarskap för behörighet till statlig tjänst. Enligt huvudregeln i den nu gällande regeringsformen är så inte fallet. Undantagen framgår av 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen.

Regler om svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av statlig tjänst finns i 4 kap. 2 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA).

Beträffande vissa tjänster av betydelse för rikets säkerhet kan personalkontroll företas (personalkontrollkungörelsen, 1969:446).

Om en statlig tjänst har hänförts till skyddsklass enligt personalkontrollkungörelsen, får myndigheten inte tillsätta tjänsten med annan än svensk medborgare eller förordna annan än svensk medborgare att utöva tjänsten enligt förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster.

Enligt 12 kap. 4 § utlänningslagen har regeringen rätt att vid krig eller krigsfara utfärda föreskrifter i fråga om bl. a. utlänningars inresa och vistelse i landet samt rätt att ha anställning och offentligt förtroendeuppdrag i Sverige.

Det finns inga särbestämmelser i utlänningslagstiftningen som reglerar tillträde till svenskt sjöterritorium för en utlänning som färdas med en fritidsbåt. En utlänning som färdas med fritidsbåt innanför territorialgränsen är skyldig att ha pass och, om så krävs, visering eller uppehållstillstånd. Den som är nordisk medborgare eller har permanent uppehållstillstånd är befriad från skyldigheten att ha pass men skall kunna visa att passfrihet föreligger.

Statens invandrarverk har i samråd med utrikesdepartementet, rikspolisstyrelsen, tullverket och försvarsstaben utfärdat särskilda föreskrifter för viseringsskyldiga utlänningar som färdas med fritidsbåtar. Den kontroll som behövs för att upprätthålla utlänningslagstiftningens bestämmelser om utlänningars inresa i riket ankommer på polismyndighet.

3.1.4 Reformbehovet

I föregående avsnitt har jag redogjort för åtskilliga regler som verkar i samma riktning som den nuvarande skyddslagen. Skyddslagens bestämmelser utgör ett viktigt komplement till dessa regler främst genom att de ger möjlighet till en effektiv bevakning av särskilt skyddsvärda objekt. Behovet av att kunna åstadkomma ett förstärkt tillträdesskydd har snarare ökat än minskat.

1940 års skyddslag är omodern och tillkom innan totalförsvartanken vunnit insteg. Även om en del ändringar gjorts sedan år 1940 är en omarbetning nu påkallad. Flertalet remissinstanser som yttrat sig över tillträdesskyddsutredningens förslag instämmer i denna bedömning.

Det har också framstått som en brist hos den nuvarande skyddslagen att den inte klart uttrycker att avspärningar kan behöva göras för att tillförsäkra allmänheten skydd mot riskfylld verksamhet som bedrivs av försvaret. Osäkerhet har rått om vilket författningsstöd som skall ligga till grund för sådana avspärningar.

Det är heller inte tillfredsställande att — bortsett från kärnkraftanläggningar — skydd i fredstid endast kan beredas objekt som har intresse för det militära försvaret. I ett samhälle som är så tekniskt utvecklat och komplext som vårt är det naturligt att i fråga om skyddsvärde jämställa vissa civila funktioner med de militära. Denna tanke ligger i linje med den numera förhärskande totalförsvarssynen. Skyddslagens tillämpningsområde bör därför utsträckas till att omfatta även civila objekt.

På senare tid har förhållandena i vår omvärld gjort att nya skyddsbehov uppkommit. Den undervattensverksamhet som av främmande makt bedrivits vid svenska kuster har nödvändiggjort tillfälliga avspärningar av stora områden. Viss osäkerhet har rått huruvida den nuvarande skyddslagen eller annan lagstiftning ger utrymme för sådana avspärningar. Vidare har risken för terroristhandlingar gjort att åtskilliga civila objekt numera får anses vara mera sårbara eller svårskyddade än tidigare. Jag vill särskilt peka på den utveckling som skett när det gäller terroristattacker mot det civila trafikflyget. Dessa aspekter bör också läggas till grund för en omarbetning av skyddslagen.

Reglerna om skyddsområden och kontrollområden har kritiserats på grund av att bestämmelserna ansetts invecklade och svårtolkade. Efterlevnaden är vidare svår att kontrollera. Dessutom är uppehållsrätten inom kontrollområdena så vidsträckt att det kan ifrågasättas om skyddet alls fyller någon funktion.

Det finns således flera faktorer som talar för att reglerna om tillträdesskydd för försvarsanläggningar bör omarbetas. Detta gäller såväl de generella reglerna i skyddslagen som de regler i skyddsområdesförordningen som riktar sig mot utläningar.

I det följande avser jag att, mot bakgrund av de utgångspunkter jag skisserat, redogöra för den utformning jag finner lämplig först vad gäller de generella reglerna om tillträdesskydd m. m. och därefter vad gäller de särskilda reglerna om utläningars rörelsefrihet.

I de därpå följande avsnitten behandlar jag bevakningsfrågor och vissa andra för de båda rättsområdena gemensamma frågor.

3.2.1 För vilka ändamål behövs skydd?

Mitt förslag: Även i fortsättningen skall för samhället viktiga anläggningar och andra objekt kunna ges ett särskilt skydd mot spioneri och sabotage. De skall dessutom kunna skyddas mot terrorism. Vidare förbättras skyddet för allmänheten mot skador till följd av militär verksamhet.

Utredningens förslag: Även utredningen har föreslagit att tillträdes- och närvaroförbud också skall kunna utfärdas med hänsyn till risken för att allmänheten kommer till skada till följd av försvarsverksamhet. Utredningen har tagit avstånd från tanken att låta syftet att hindra terrorismangrepp ligga till grund för beslut enligt lagen.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt att allmänhetens skyddsbehov fortsättningsvis får läggas till grund för beslut enligt skyddslagen. Fortifikationsförvaltningen har påpekat att detta utvidgade syfte enligt utredningen tillåts få självständig betydelse endast i vissa fall. Överbefälhavaren har framhållit att frågan om vaktpersonals befogenheter vid bevakning av personer i nyckelställning måste få en lösning. Överbefälhavaren delar dock utredningens uppfattning att frågan hör hemma i annat sammanhang. Kammarrätten i Sundsvall har anfört att det på ett tydligare sätt än som skett i utredningens förslag bör komma till uttryck i lagtexten att anknytning till något av lagens ändamål är en förutsättning för utfärdande av förbud enligt lagen.

Skälen för mitt förslag: Till grund för den nuvarande skyddslagen ligger behovet av att skydda försvarsanläggningar och försvarsverksamhet mot sabotage och spioneri. Dessa huvudsyften bör alltså vara grundläggande. Emellertid har utvecklingen enligt min mening visat att skyddsbehov kan föreligga även på grund av risker i andra hänseenden.

De exempel på internationell terrorism, som under de senaste decennierna förekommit även i vårt land, visar att vissa anläggningar eller typer av verksamhet blivit sårbara inte bara på grund av den materiell, som förvaras där, eller på grund av själva den verksamhet som utövas där. En väl så stor risk som risken för sabotage får numera anses föreligga för att personer, som regelmässigt uppehåller sig inom vissa anläggningar, skall utsättas för angrepp av grupper, som genom utpressning eller på annat sätt vill nå politiska eller andra syften. Ett särskilt tillträdesskydd är ägnat att minska riskerna för sådana angrepp.

Det finns visserligen möjligheter att, då akut fara för terrorismangrepp föreligger, spärra av en anläggning eller ett område med stöd av polislagen. Enskilda personer som är särskilt utsatta för risker att bli föremål för terrorismattentat kan också förses med livvaktsskydd. I fråga om vissa anläggningar kan emellertid risken för dylika angrepp sägas vara praktiskt taget konstant utan att det för den skull går att hävda att risken vid ett givet tillfälle är mer överhängande än annars. Jag kan instämma i vad

utredningen anför om att flera av de anläggningar, som främst löper risk för att utsättas för terrorismangrepp kan beredas skydd redan på grund av att någon av de övriga riskfaktorer, som upptas i lagen, är för handen. I vissa fall — t. ex. när det gäller regeringskansliets byggnader och vissa myndigheters lokaler samt flygplatser — är emellertid terrorismhotet betydligt mer överhängande än risken för sabotage eller spioneri. Enligt min mening bör därför i den nya lagen komma till klart uttryck att terrorismhot självständigt kan läggas till grund för beslut enligt lagen. Risken att en sådan reglering skulle föra alltför långt vill jag begränsa genom att, som jag återkommer till i det följande, närmare specificera vilken typ av anläggningar eller verksamhet som skall kunna beredas skydd i fredstid.

Det skall framhållas att risk för våld mot bestämda personer i första hand skall mötas genom polisiära åtgärder. Ett individualiserat hot mot viss person skall alltså inte föranleda att en anläggning eller ett område där den hotade personen vistas förklaras utgöra skyddsobjekt. Däremot bör en obestämd, större krets av människor kunna beredas skydd genom att den anläggning eller det område, där de regelmässigt uppehåller sig, ges ett särskilt tillträdesskydd. Det blir här fråga om situationer där personer är utsatta för fara i just den egenskap eller befattning som gör att de befinner sig inom den aktuella anläggningen eller området i fråga. Det kan däremot antas sakna betydelse vilka individer det rör sig om.

I fråga om statschefens residens och statsministerns bostad kan sägas att dessa intar en särställning genom sin officiella karaktär. Starka skäl talar enligt min mening för att själva byggnaderna vid behov skall kunna ges ett särskilt skydd.

Vad gäller skyddet för allmänheten mot risk för skada finner jag i likhet med utredningen att detta syfte skall kunna läggas till grund för ett beslut enligt lagen. Behov av sådant skydd har redan i flera fall, inte minst i samband med ubåtsjaksoperationer, föranlett avspärrningar. Det är angeläget att ett uttryckligt lagstöd för sådana åtgärder införs. Skydd för allmänheten bör generellt vara en tillräcklig förutsättning för beslut enligt lagen.

Utredningen har som ett särskilt syfte tagit upp risken för att allmänheten genom sin närvaro försvårar försvarsverksamheten. Jag ser denna risk inte som ett särskilt moment utan snarare som en del av endera av de övriga angivna riskfaktorerna. Verksamheten torde nämligen försvåras genom allmänhetens närvaro antingen av sekretessskäl eller på grund av risken för att tredje man kommer till skada. Enligt min mening är det därför överflödigt att ange risken för att verksamhet försvåras som en självständig grund för beslut.

Jag delar uppfattningen att det från rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att anknytning till något av de angivna ändamålen på ett tydligt sätt anges vara en förutsättning för beslut. Detta bör komma till uttryck på så sätt att behov av skydd i något av de uppräknade hänseendena måste föreligga i det särskilda fallet för att beslut skall få meddelas.

Mitt förslag: En anläggning eller ett område som behöver skyddas mot sabotage, spioneri eller terrorism eller där farlig försvarsverksamhet bedrivs skall kunna förklaras utgöra *skyddsobjekt*. Detsamma skall gälla militära fartyg och luftfartyg. Skyddsobjekt skall skyddas genom tillträdesförbud. Tillträdesförbud kan, om det är tillräckligt, ersättas med förbud endast mot viss verksamhet, såsom t. ex. fotografering eller dykning inom anläggningen eller området. Tillträdesförbud kan även kompletteras med fotograferingsförbud.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit två huvudformer av förbud, tillträdesförbud och närvaroförbud. Den först nämnda formen skulle avse tillträde till anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg, fordon, viktig materiel eller område. Närvaroförbud skulle avse verksamhet vid övningar, prov eller försök. Utredningens ståndpunkt beträffande s.k. partiella tillträdesförbud är att befogenheten att utfärda sådana förbud innefattas i befogenheten att utfärda tillträdesförbud.

Remissinstanserna: Flera av remissinstanserna har kritiserat utredningens åtskillnad mellan tillträdesförbud och närvaroförbud. Man har påtalat att ett närvaroförbud i praktiken måste få ungefär samma verkningar som ett tillträdesförbud. Enligt överbefälhavarens uppfattning bör fotograferingsförbud och förbud mot innehav av sprängmedel följa automatiskt med ett tillträdesförbud. Från flera håll framförs den åsikten att det bör vara förbjudet att fotografera inte bara inom ett skyddsföremål utan även från en plats utanför detsamma. Några instanser efterlyser uttryckliga regler om vilka partiella tillträdesförbud som skall kunna förekomma. Företrädare för massmedierna har kritiserat det förhållandet att beslut om skyddsföremål enligt nuvarande ordning kan meddelas av befattningshavare på ganska låg nivå.

Skälen för mitt förslag: Som framgått under avsnittet om samverkande regler finns det åtskilliga bestämmelser i andra regelverk som är ägnade att motverka sådan verksamhet som även skyddslagen avser att förhindra. Det är enligt min mening angeläget att det förstärkta skydd som skyddslagen kan åstadkomma reserveras för sådana objekt som kan bedömas ha ett verkligt och kvalificerat skyddsbehov. Jag finner därför anledning att inledningsvis i detta avsnitt pröva vilka typer av egendom som över huvud skall kunna skyddas enligt skyddslagen.

Utredningen har från den nuvarande skyddslagen hämtat bestämmelserna "anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg, eller område". Utredningen har föreslagit att också fordon och viktig materiel tas upp bland de föremål som skall kunna beredas skydd.

För min del är jag inte beredd att ta upp alla de av utredningen uppräknade kategorierna av föremål som självständiga skyddsföremål. Jag vill särskilt framhålla att syftet med de regler jag föreslår är att åstadkomma ett förstärkt tillträdesskydd. Ett sådant åstadkommer man i det särskilda fallet genom olika typer av fysiskt skydd samt genom att en effektiv

bevakning kan ordnas. Det faller sig inte naturligt att förbjuda tillträde till fordon och än mindre till andra lösa föremål. I den mån sådana kan bevakas på det sätt reglerna förutsätter torde de vara placerade inom en anläggning eller ett område. Anläggningen eller området kan då göras till föremål för skyddsåtgärderna. Gränserna för avspärningen torde därmed också bli tydligare. Om uppställningsplatsen är tillfällig kan den tillfälligt göras till skyddsobjekt. De hittills gällande reglerna att militära fartyg och luftfartyg kan utgöra skyddsföremål bör behållas. Fordon och viktig materiel får däremot beredas skydd genom att den anläggning eller det område, där de finns, spärras av.

Ordet inrättning torde numera inte ha någon självständig betydelse. Jag föreslår därför att det utmönstras.

Jag instämmer i den kritik som framförts mot begreppet närvaroförbud. Som flera av remissinstanserna påpekat torde det skydd, som faktiskt skall utövas, även när det gäller övningsverksamhet undantagslöst få den formen att obehöriga förbjuds vistas på platsen. Även skyddet för sådan verksamhet bör därför kunna utformas som ett tillträdesskydd för en anläggning eller ett område.

När det gäller begreppet tillträdesförbud är det angeläget att tänka på att sådant förbud mycket väl kan råda redan på grund av andra bestämmelser. Att uttala ett formligt tillträdesförbud skulle därför i många fall medföra att ett redan existerande förbud dubblerades. Jag förordar att beslut i det enskilda fallet utformas på så sätt att den egendom man avser att skydda förklaras utgöra skyddsobjekt. Med en sådan förklaring skall enligt lagen följa tillträdesförbud, oavsett vad som må gälla till följd av annan lagstiftning eller interna föreskrifter.

För i vart fall vissa civila skyddsobjekt bör en inpasseringskontroll kunna ordnas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu gäller enligt passertillståndskungörelsen. Närmare föreskrifter om detta bör meddelas av regeringen.

Ett tillträdesförbud kan medföra att den grundlagsskyddade informationsfriheten inskränks. Från Sveriges Radio AB och tidningsutgivareföreningen har riktats kritik mot utredningens lagförslag framför allt i två hänseenden. Utredningens förslag att utvidga lagens tillämpningsområde till hela totalförsvaret anses ge alltför stora möjligheter att hindra insyn i myndigheternas verksamhet, då ju begreppet totalförsvaret omfattar hela samhället. Vidare framhålls att det från massmediernas synpunkt är väsentligt att beslut om användande av tvångsmedel inte fattas på en alltför låg nivå.

Till frågan om tvångsmedlen och hanteringen av dem återkommer jag i ett senare avsnitt. När det gäller oron för att lagens tillämpningsområde blir alltför vidsträckt anser jag att jag tillmötesgått de framförda synpunkterna. Det torde inte råda någon annan uppfattning än att viktiga anläggningar och områden måste skyddas mot sabotage, spioneri och terrorism samt att skyddet bör omfatta vissa civila objekt. Genom att, som jag återkommer till i följande avsnitt, begränsa möjligheterna att i fredstid använda lagens bestämmelser till vissa uppräknade kategorier av objekt

åstadkommer man en enligt min mening lämplig avvägning mellan de intressen som här står emot varandra.

Utredningen har i fråga om "partiella tillträdesförbud" — egentligen förbud mot viss verksamhet — intagit den nuvarande lagens ståndpunkt, nämligen att befogenheten att utfärda sådana förbud innefattas i befogenheten att utfärda ett tillträdesförbud. Några remissinstanser har förordat en uttrycklig reglering av frågan vilken verksamhet som skall kunna förbjudas.

Jag är för min del beredd att instämma i den senare uppfattningen. Genom en uttrycklig lagreglering fastslås vilka förbudsformer som kan förekomma, vilket torde vara en fördel ur allmänhetens synvinkel. Lagen bör innehålla en regel om att tillträdesförbud kan ersättas med förbud mot någon viss verksamhet, om skydd i sådan form bedöms vara tillräcklig för anläggningen eller området i fråga. Jag återkommer i specialmotiveringen till vilka förbudsformer som skall kunna tillgripas.

Den nuvarande skyddslagen erbjuder möjlighet att komplettera ett tillträdesförbud med förbud mot fotografering och annan avbildning samt innehav av sprängämne.

Jag finner uppenbart att fotograferingsförbud kan vara påkallat för att förstärka skyddet mot att hemlig information sprids. Spridning av hemliga uppgifter är visserligen straffbelagd i brottsbalken. Ett förbud mot själva inhämtandet av information genom fotografering oavsett vilket syfte som kan påvisas i det enskilda fallet är emellertid ägnat att förstärka skyddet mot spridning. Det är därför motiverat att behålla denna förbudsform. Fotograferingsförbud bör utformas så att de avser även fotografering som sker från en plats utanför själva skyddsobjektet.

Vad gäller förbud mot innehav av sprängämne vill jag framhålla att rätten till sådant innehav regleras i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Jag har svårt att se något behov av att i detta sammanhang ställa upp ytterligare restriktioner vad avser innehav av sprängämne. Mitt förslag innehåller därför ingen regel i denna del. Om särskilda regler behövs beträffande rätten att medföra sprängämne för sådana personer som är behöriga att få tillträde till ett skyddsobjekt får behovet tillgodoses genom interna föreskrifter.

Jag har övervägt det förslag som lämnats av rikspolisstyrelsen beträffande förbud mot innehav av skjutvapen. Även här framstår dock den reglering som finns på annat håll, nämligen i vapenlagen, som tillräcklig i ämnet. Också här kan kompletterande förbud meddelas genom interna föreskrifter.

Liknande synpunkter gör sig gällande i fråga om olovlig avlyssning. Utredningen har uttalat att frågan är svårreglerad och avstått från att föreslå något förbud. För egen del vill jag framhålla att olovlig avlyssning är straffbar enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken. Ett ytterligare förbud mot avlyssning skulle knappast medföra att skyddet mot sådan verksamhet blev mera effektivt. Jag kommer därför till samma slutsats som utredningen och avstår från att föreslå någon regel om avlyssning.

Inte heller vill jag införa någon särskild regel med syfte att komma till rätta med hotet från röjande signaler. Att olovligen bereda sig tillgång till

upptagning för automatisk databehandling är ett förfarande som kan straffas som dataintrång enligt datalagen (1973:289). Frågan om skyddet i detta hänseende kan förbättras får övervägas i annat sammanhang.

Enligt den nuvarande skyddslagen benämns sådan egendom, för vilken utfärdats förbud enligt lagen, skyddsföremål. Skyddsföremål kan vara anläggningar, inrättningar och områden men även fartyg och luftfartyg. Utredningen har behållit skyddslagens beteckningar militärt och civilt skyddsföremål och har velat utsträcka skyddet till att kunna avse även fordon och viktig materiel. Som jag tidigare framhållit torde det i praktiken alltid bli den geografiska plats där lösa föremål såsom fordon och materiel finns som kan utmärkas och bevakas på det sätt skyddslagen förutsätter. Militära fartyg och luftfartyg bör dock även fortsättningsvis av praktiska skäl kunna åtnjuta särskilt skydd.

Ordet föremål för i dagligt tal tanken närmast till lösa saker. Den mera abstrakta innebörd som ordet har i den nuvarande skyddslagen får numera anses mindre vanlig. Med hänsyn till att den nya lagstiftningen är avsedd att i första hand skydda anläggningar och områden förordar jag att begreppet skyddsföremål ersätts med skyddsobjekt.

Tillträdesskyddet kommer i det enskilda fallet till stånd genom att den civila eller militära myndighet, som regeringen pekat ut, prövar skyddsbehovet för ett visst objekt och meddelar ett beslut om att anläggningen, området, fartyget eller luftfartyget skall vara skyddsobjekt. Det är min uppfattning att ett sådant beslut har karaktär av förvaltningsbeslut. Tillträdesförbudet riktar sig visserligen mot var och en och skulle av den anledningen kunna anses utgöra normgivning. Å andra sidan skall i själva lagen anges förutsättningarna för ett beslut, grunderna för den intresseavvägning som skall göras samt verkningarna av beslutet. Myndighetens beslut pekar ut ett visst objekt som bedöms uppfylla förutsättningarna i lagen samt ha ett tillräckligt skyddsbehov för att en tillträdesbegränsning skall komma till stånd. I flertalet fall kommer skyddsobjekten att ha en begränsad yta — de kan t. ex. utgöras av ett regementsområde eller av ett litet markområde kring en radiomast. I ett fåtal fall — främst då avspärningar måste ske på grund av pågående kränkningar av vårt territorium — kan ett skyddsobjekt komma att omfatta ett mera betydande område. I dessa fall är dock avspärningarna avsedda att gälla under en kortare tid. Verkningarna av beslutet blir därmed begränsade.

Frågan till vilka myndigheter det skall delegeras att meddela förvaltningsbeslut enligt lagen får avgöras av regeringen i samband med att verkställighetsföreskrifter meddelas. Det finns självfallet anledning att därvid noga överväga de synpunkter som har framförts från massmediehåll. Även justitieombudsmannen har för övrigt i ett beslut den 14 december 1984 påtalat att beslut om skyddsföremål enligt bevakningskungörelsen kan meddelas av befattningshavare på alltför låg nivå inom de militära myndigheterna.

Mitt förslag: Kretsen av anläggningar och områden som kan beredas särskilt tillträdesskydd utvidgas så att även vissa civila anläggningar och områden kan förklaras vara skyddsobjekt redan i fred. Området, där försvarsmakten tas i anspråk för att avvärja angrepp mot landet eller kränkningar av territoriet liksom områden där övningar och liknande verksamhet tillfälligt bedrivs av försvarsmakten kan också utgöra skyddsobjekt.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att skyddet utvidgas till att omfatta hela totalförsvaret. I utredningens förslag görs i princip ingen skillnad mellan militära och civila objekt, men utredningen har funnit det naturligt att terminologiskt skilja på begreppen militära och civila skyddsföremål. Utredningen har vidare föreslagit att tillträdesförbud får utfärdas för ett område, där försvarsmakten tas i anspråk för ingripande enligt IKFN-förordningen (1982: 756) eller där särskild risk för sabotage föreligger. Närvaroförbud vid övningar, prov och försök skall enligt utredningen kunna utfärdas avseende verksamhet inom hela totalförsvaret.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som uttalat sig i frågan välkomnar en utvidgning av skyddet till civila objekt. Industriförbundet anser dock att konsekvenserna för industriföretagen av att skyddslagens tillämpningsområde utvidgas måste utredas ytterligare. Hovrätten för Västra Sverige kritiserar utredningens åtskillnad mellan militära och civila objekt samt förordar en förenkling av lagtexten. Överbefälhavaren framhåller att lagens tillämpningsområde inte bör inskränkas genom en alltför snäv precisering av de rättstitlar som kan ligga till grund för försvarsmaktens nyttjande av viss egendom.

Skälen för mitt förslag: Som redan framgått har jag stannat för ståndpunkten att ett beslut om särskilt skydd skall ha territoriell anknytning eller avse fartyg eller luftfartyg. När det gäller att närmare ange vilka anläggningar och områden som skall kunna komma i fråga som skyddsobjekt är det – som framhölls redan i direktiven till utredningen – angeläget att tillträdesskyddet inom totalförsvaret samordnas. Vissa icke militära objekt bör därför, som utredningen anför, kunna skyddas med stöd av skyddslagen under de från säkerhetssynpunkt skiftande förhållanden som förekommer under fredstid.

Samtidigt kan inte bortses från att de resurser som står till förfogande för tillsyn av skyddsobjekt är begränsade. De befogenheter, som måste tillkomma bevakningspersonalen för att skyddet skall vara effektivt är vidare så långtgående att det, sett utifrån rättssäkerhetens och informationsfrihetens intressen, inte framstår som tilltalande att låta ett alltför brett spektrum av anläggningar och områden utgöra tänkbara skyddsobjekt. Utredningens ståndpunkt att endast de absolut viktigaste civila anläggningarna och områdena skall kunna bli skyddsobjekt redan i fredstid framstår därför som välmotiverad.

Enligt min uppfattning är det nödvändigt att i lagtexten närmare ange de

ändamål, som är så viktiga från totalförsvarssynpunkt att de oavsett de yttre förhållanden som råder bör kunna beredas särskilt skydd. Det måste här bli fråga om anläggningar och områden som används eller avses för sådana funktioner som är av vital betydelse för totalförsvaret. Givetvis kan inom denna grupp av objekt föreligga skyddsbehov, vars styrka varierar beroende på de yttre förhållandena och den rådande hotbilden. Det bör därför även i fortsättningen vara möjligt att utforma beslut om särskilt skydd på sådant sätt att ett objekt kommer i åtnjutande av skydd först då ett visst läge inträder, exempelvis vid beredskapstillstånd.

Reglerna om skyddsobjekt är i första hand tänkta att ge förstärkt fysiskt skydd av permanenta anläggningar och områden som mer stadigvarande används för viss verksamhet. Tillfälliga och akuta skyddsbehov bör tillgodoses med stöd av andra regler, exempelvis polislagen. Det förtjänar också att än en gång framhållas att ett permanent tillträdesskydd i och för sig ofta kan ordnas utan stöd i skyddslagen. Först när ett verkligt behov kan anses föreligga av att ge vaktpersonalen förstärkta befogenheter och, i förekommande fall, anordna särskild inpasseringskontroll, skall möjligheten att göra en anläggning eller ett område till skyddsobjekt komma till användning.

När det gäller ett skyddsobjekts utsträckning avser jag att återkomma till denna fråga i ett senare avsnitt. Jag vill dock redan nu framhålla att den rådande hotbilden kan få betydelse vid skyddsobjektets avgränsning på så sätt att det i vissa situationer kan anses befogat att låta skyddsobjektet få vidare gränser än vad som är påkallat i ett normalt fredsläge. Detta kan t. ex. gälla när det finns tecken på att sabotageverksamhet förekommer i ett visst område.

Besluten bör alltid utformas så att det klart framgår var gränserna för ett skyddsobjekt går. Jag kan därför inte ansluta mig till utredningens förslag att tillträdesförbud i vissa fall skulle få gälla inte bara för skyddsobjektet utan även för dess närmaste omgivning. Föreligger behov av att utsträcka skyddet till ett större område får detta behov tillgodoses genom att själva skyddsobjektet utvidgas.

En angelägen del av reformen är att möjliggöra att ett område där försvarsmakten sätts in för att möta en kränkning av vårt territorium kan förklaras utgöra skyddsobjekt och därigenom spärras av. Såväl behovet av sekretesskydd som behovet av att kunna skydda tredje man mot verkningarna av de militära operationerna skall därvid kunna läggas till grund för beslutet. Jag vill i detta sammanhang betona att begreppet område givetvis omfattar såväl land- som vattenområden. Möjlighet till avspärrning skall finnas både vid sådana ingripanden som görs med stöd av IKFN-förordningen och vid ingripanden som sker för att avvärja stridshandlingar mot landet.

Även vid övningar, prov eller försök bör områden kunna spärras av. Militär övningsverksamhet anses ju av hävd kunna bedrivas på annans mark inom ramen för ett allemansrättsligt synsätt. I åtskilliga fall kan det därvid finnas ett behov av att hindra obehörig insyn, liksom det vid skarpskjutning och annan farlig verksamhet kan behövas tillträdesförbud för att förhindra att allmänheten kommer till skada. Jag vill till skillnad

från utredningen begränsa möjligheten att utfärda tillträdesförbud vid övningar till att avse verksamhet som bedrivs av försvarsmakten. Andra myndigheter än försvarsmakten bedriver övningar i betydligt mindre omfattning och har inte samma behov av att tillfälligt uppehålla sig inom andra tillhöriga områden till vilka allemansrätten ger allmänheten tillträde. Något tillräckligt behov av att för andra övningsändamål utfärda tillträdesförbud torde därför inte föreligga.

Allmansrätten anses inte medge att markägare eller innehavare av begränsad sakrätt i fastighet tillfogas nämnvärd skada. Jag anser inte att en regel om tillträdesförbud vid övningar strider mot denna grundsats. Om markägarens egendom i ett enskilt fall skulle skadas är han givetvis enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler berättigad till ersättning av staten. Etablerade rutiner för reglering av markskador förorsakade av militär verksamhet har också utvecklats inom försvarsmakten.

3.2.4 Avvägning mellan olika intressen.

Mitt förslag: För att en anläggning eller ett område skall kunna förklaras vara skyddsobjekt krävs i princip ägarens medgivande utom när det gäller områden som utsätts för kränkningar av främmande makt eller där militära övningar utförs. I sådana fall kan en ägares dispositionsrätt till området tillfälligt inskränkas. En avvägning skall alltid ske mellan skyddsbehovet och motstående intressen.

Utredningens förslag: Utredningens ståndpunkt är att ett tillträdesförbud i sig inte kan åberopas för att inskränka en markägares rådighet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har framhållit att förhållandet mellan beslut enligt skyddslagen och en enskilds dispositionsrätt ytterligare bör övervägas. Från länsstyrelsehåll har påpekats att avspärningar kan föranleda ersättningsanspråk. Utredningens lagförslag har kritiserats för att inte ge uttryck för den intresseavvägning som måste göras innan ett beslut fattas.

Skälen för mitt förslag: Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck i remissopinionen att förhållandet måste klarläggas mellan de restriktioner som följer av ett beslut om att viss egendom skall utgöra skyddsobjekt och de befogenheter som tillkommer egendomens ägare eller annan rättighetsinnehavare. Lagstiftningen bör besvara de frågor som kan uppkomma vid intressekollisioner. Vidare är det av vikt att principerna för den intresseavvägning som skall göras av beslutande myndighet kommer till uttryck i lagtexten.

När möjligheten att besluta om särskilt tillträdesskydd utvidgas till att omfatta anläggningar och områden som tillgodoser andra ändamål än de rent militära kan det givetvis komma i fråga att i större utsträckning än tidigare göra egendom, som ägs av enskilda, till skyddsobjekt. Ett beslut av sådant innehåll kan få långtgående konsekvenser för den enskilde. Den ståndpunkt som intagits i rättspraxis ger visserligen vid handen att ett

beslut enligt den nuvarande skyddslagen inte medför att någon nyttjanderätt uppkommer till egendomen i fråga. Emellertid kan tillträdesbegränsande åtgärder medföra att en ägares faktiska möjligheter att disponera egendomen inskränks. Svårbedömda frågor om ersättning på grund av hinder i pågående eller planerad markanvändning kan uppkomma.

Å andra sidan skall risken för konflikter gentemot ägarintresset inte överbetonas. Genom att tillämpningsområdet enligt mitt förslag begränsas till sådana funktioner som är av vital betydelse för samhället — och där anläggningarna för övrigt i stor utsträckning ägs av staten — kan säkerligen förutsättas att intressena ofta sammanfaller hos ägaren och den statliga myndighet som har att tillse att skyddsbehovet tillgodoses. Det framstår inte som meningsfullt att föranstalta om ett förfarande för prövning av ersättningsfrågor, som i praktiken kan antas uppkomma endast i ett ringa antal fall.

Mera ändamålsenligt synes i stället vara att i lagen ta in en föreskrift enligt vilken ägarens medgivande är en förutsättning för att egendom skall få förklaras utgöra skyddsobjekt. Jag utgår från att det knappast kommer att förekomma några fall där en sådan regel kommer att hindra att ett objekt bereds tillräckligt skydd. Möjligheten att förelägga en tredskande ägare att vidta särskilda skyddsåtgärder skall, som jag återkommer till, behållas enligt mitt lagförslag. Denna möjlighet har — såvitt framkommit enligt utredningen — knappast utnyttjats. Redan i dag torde beslut enligt skyddslagen föregås av överenskommelser med markägaren i de fall tillträde behöver begränsas till annan egendom än statens.

Undantagslöst kan emellertid inte kravet på ägarens medgivande gälla. Ett område, där försvarsmakten satts in för att avvärja angrepp mot rikets territorium, måste uppenbarligen kunna förklaras vara skyddsobjekt utan att ett medgivande behöver inhämtas från områdets ägare. Det rör sig ju här om situationer där brådskande beslut ofta behöver fattas.

Även försvarsmaktens övningar på annans mark kan i enstaka fall allvarligt försvåras om inte ett effektivt tillträdesskydd kan åstadkommas. Beslut om tillträdesbegränsningar bör i sådana fall kunna meddelas även om områdets ägare inte kan anträffas eller motsätter sig beslutet. Med hänsyn till att det här är fråga om högst tillfälliga inskränkningar i dispositionsrätten kan några egentliga betänkligheter mot en sådan ordning inte hysas. Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till den allmänna regel, som jag föreslår i det följande, och som kommer att innebära skyldighet för den beslutande myndigheten att tillse att den enskildes rätt inte onödigtvis inskränks.

I de båda fall jag sist berört finns också anledning att gå ett steg längre i fråga om verkningarna av ett beslut om skyddsobjekt än vad som gäller i övriga fall. Situationer kan nämligen uppkomma där områdets ägare eller andra rättighetsinnehavare, som normalt skulle varit behöriga att få tillträde dit, måste uteslutas. Inte minst gäller detta då behovet av skydd för tredje man mot skada till följd av den verksamhet som bedrivs inom området måste tillgodoses. Det är angeläget att det i lagen klarläggs att beslut gäller även gentemot områdets ägare. Det bör i detta sammanhang upprepas att restriktioner enligt lagen inte får vara mera långtgående eller

ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till skyddsbehovet samt att det så långt möjligt skall undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för enskilda.

Vid övningar torde kunna tillses att tillträdesförbud blir gällande mot ägaren endast i sådana situationer där denne inte lider någon skada av förbudet. Även i kränkingsfallen torde läget oftast vara det att ägaren inte lider någon skada på grund av att han inte får tillträde till området. I vissa fall kan dock sådana skador vara oundvikliga. Fråga uppkommer då om det bör införas särskilda regler om att den enskilde skall ha rätt till ersättning för att han inte får tillträde till sin fastighet.

Enligt min mening ligger det nära till hands att likställa avspärrningar i samband med väpnade angrepp mot landet eller vid kränkningar av vårt territorium med avspärrningar som kan ske med stöd av polislagen och rättegångsbalken. Enligt polislagen kan avspärrningar ske om det föreligger risk för brott som innebär allvarlig fara för liv och hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Avspärrningar enligt polislagen eller rättegångsbalken ger inte någon rätt till ersättning för fastighetsägare eller andra som berörs av avspärrningarna. Inte heller den skada som en markägare lider genom att tillträdesförbudet hindrar andra, t. ex. kunder i den butik som markägaren driver på fastigheten, att komma till denna är ersättningsgill (NJA 1945 s. 231).

Mot bakgrund av det anförda anser jag att det inte bör införas någon särskild regel som ger markägare eller annan innehavare av särskild rätt till fastighet rätt till ersättning för den skada han kan lida till följd av att han enligt ett beslut om tillträdesförbud hindras från att i något avseende använda fastigheten.

Detta ställningstagande kan inte anses komma i konflikt med stadgandet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Tillträdesförbudet i sig ger nämligen inte upphov till någon dispositionsrätt till det avspärrade området. Avspärrningen kan därför inte anses ha den innebörden att marken tas i anspråk med förfogande. Först om så sker uppkommer en rätt till ersättning (NJA 1953 s. 42).

Jag vill erinra om att regeringen har viss möjlighet att utge ersättning av billighet i fall där skada eller förlust uppkommit till följd av militär verksamhet och där någon ersättningsskyldighet inte föreligger. Som exempel på detta kan nämnas att det i Karlskronaområdet under hösten 1983 och våren 1984 bedrevs spaning efter främmande undervattensverksamhet, varvid vissa avspärrningar gjordes. Sedan krav på ersättning av statsmedel framförts av näringsidkare och andra anförde regeringen i beslut den 10 maj 1984 att staten inte var ersättningsskyldig för inkomstförluster eller intrång i näringsverksamhet till följd av avspärrningar. Regeringen anförde dock att det var skäligt att staten utgav visst ekonomiskt bidrag till lindring av förlusten eller intrånget om den enskilde eller hans verksamhet drabbats särskilt hårt. Efter utredning av försvarets civilförvaltning i varje särskilt fall prövade regeringen framställningarna. I vissa fall beviljades ersättning.

Som jag redan nämnt föreslår jag att en allmän regel införs i skyddslagen av innebörd att det konkreta behovet av skydd i varje särskilt fall måste

vara så starkt att det motiverar ett beslut om att en anläggning eller ett område skall utgöra skyddsobjekt. Ett beslut skall inte heller få göras mera ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till skyddsbehovet. Mot skyddsbehovet skall ställas alla de faktorer och intressen som talar mot en avspärrning. Bland dessa intressen märks naturligtvis den enskilde markägarens och andra direkt berörda personers behov och önskemål men också allmänna intressen såsom informationsfriheten — särskilt massmediernas legitima behov av att fritt kunna rapportera — det rörliga friluftslivets intresse och den allmänna samfärdselns behov. Någon uttömmande uppräknning av de faktorer som skall beaktas kan inte göras. Det är dock viktigt att en noggrann prövning kommer till stånd i varje enskilt fall. Först om så sker kan besluten få en förankring i det allmänna rättsmedvetandet och kan de beslutande myndigheterna påräkna att allmänheten respekterar meddelade beslut.

Till de regler som skall bestämma vaktpersonalens befogenheter och till frågan vem som skall kunna anförtros bevakningsuppgifter återkommer jag under rubriken bevakning.

3.3 Särskilda skyddsåtgärder

Mitt förslag: De nuvarande reglerna i 1940 års skyddslag om särskilda skyddsåtgärder behålls med endast smärre redaktionella ändringar. Beslut om föreläggande att vidta särskilda skyddsåtgärder skall föregås av en intresseavvägning.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer i sak med mitt utom på en punkt. I betänkandet om en ny skyddslag föreslås en begränsning i ersättningsrätten för den som förelagts att vidta skyddsåtgärder. Med motiveringen att detta borde leda till att möjligheten att utfärda förelägganden utnyttjas i högre grad än hittills har utredningen föreslagit att ersättning skall betalas endast om den förelagda åtgärden är särskilt betungande för den enskilde.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har ifrågasatt att reglerna om särskilda skyddsåtgärder behålls. Överstyrelsen för civil beredskap har välkomnat en begränsning av ersättningsrätten och uttalat att den bör ge som resultat att bestämmelserna kan utnyttjas i större utsträckning än hittills. Industriförbundet har däremot motsatt sig att ersättningsrätten begränsas och har dessutom ifrågasatt om det är lämpligt att förfogandelagens regelsystem tillämpas vid prövning av rätt till ersättning i dessa fall. Några remissinstanser har efterlyst förtydligande av ersättningsreglerna. Riksåklagaren har påpekat att bestämmelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen om ersättning måste beaktas.

Skälen för mitt förslag: Reglerna om särskilda skyddsåtgärder överfördes år 1960 från civilförsvarslagen till den nuvarande skyddslagen. Hänvisningen till förfogandelagen vad gäller förfarandet vid ersättningsbestämmande tillkom år 1978.

Enligt vad utredningen funnit har möjligheten att utfärda förelägganden för någon att vidta skyddsåtgärder knappast alls utnyttjats av länsstyrelserna. Anledningen till detta kan dock inte anses klarlagd. Det är inte självklart att ersättningsreglerna lagt hinder i vägen. Lika gärna kan det förhålla sig så att behov av skyddsåtgärder inte förelegat.

Jag kan inte finna det tillfredsställande att utan någon närmare belysning av i vilken omfattning ett uppdämt behov av skyddsåtgärder skulle föreligga ändra ersättningsbestämmelserna. Det är här fråga om att tillgoda ett skyddsbehov som går utöver vad den enskilde företagaren själv finner motiverat. Det torde emellertid endast vara i undantagsfall som statens och den enskildes uppfattning i fråga om behövligt skydd går isär.

Redan de nu gällande bestämmelserna innehåller begränsningar i ersättningsrätten. Nyttan för den enskilde av åtgärderna skall t. ex. beaktas vid ersättningsbestämmande och vidare skall ersättning inte betalas om kostnaden eller skadan varit ringa.

Jag bedömer inte att den av utredningen föreslagna ändringen är motiverad. I stället förordar jag att reglerna behålls utan förändringar i sak. Vissa språkliga justeringar och förtydliganden bör dock ske i samband med att bestämmelserna arbetas in i den nya lagen.

Som nämnt har förfogandelagens regler om förfarandet vid bestämmande av ersättning varit tillämpliga sedan år 1978. Det har inte framkommit något som ger mig anledning att föreslå att detta förhållande ändras.

Lagrådet har uttalat att även ett beslut om föreläggande att vidta särskilda skyddsåtgärder bör föregås av en intresseavvägning av det slag som jag föreslagit beträffande beslut om skyddsobjekt. *Lagrådet* har därför föreslagit att en bestämmelse om intresseavvägning får omfatta även beslut om sådana förelägganden.

Lagrådet har vidare konstaterat att mitt lagförslag inte innehåller några regler om överklagande av förelägganden. *Lagrådet* har uttalat att den kommande regleringen bör utformas så att överklagande skall ske till domstol.

Jag har för min del inget att erinra mot att en intresseavvägning föreskrivs även när det gäller beslut om förelägganden enligt de här aktuella reglerna. Vad gäller *lagrådets* påpekande i övrigt får det ankomma på regeringen att beakta de framförda synpunkterna i samband med att verkställighetsföreskrifter utfärdas.

3.4.1 Skall särskilda tillträdesregler för utlänningar behållas?

Mitt förslag: Särskilda regler som begränsar utlänningars tillträde till områden där viktiga militära anläggningar är belägna eller viktiga militärgeografiska förhållanden föreligger skall finnas kvar. Regeringens ställningstagande i fråga om områdenas avgränsning skall föregås av en intresseavvägning.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar utredningens uppfattning. Några är dock kritiska till att över huvud särreglera utlänningars tillträdesrätt.

Skälen för mitt förslag: Det har i och för sig inte ingått i utredningens uppdrag att pröva huruvida systemet med särskilda tillträdesregler för utlänningar alls skall finnas kvar. Utredningen, som säger sig på vissa håll ha mött en skeptisk inställning till regleringen, har ändå utförligt redogjort för de säkerhetsmässiga motiv som ligger till grund för bestämmelserna.

Jag delar i huvudsak utredningens syn på behovet av en särskild reglering av utlänningars tillträde till säkerhetsmässigt känsliga områden. Det är visserligen riktigt, som påpekats av några remissinstanser, att inget annat demokratiskt land än Sverige och Finland har ett motsvarande regelsystem. Vårt lands militärgeografiska läge i kombination med gränsernas sträckning, skärgårdarnas utseende och det intresse från främmande makter som visats våra förhållanden gör dock vår situation unik. Dessutom medför allemansrätten att enskilda personer har en mera vidsträckt rätt att röra sig fritt i naturen här i landet än på de flesta andra håll.

Efterlevnaden av regler som begränsar tillträdesrätten till i många fall glest befolkade områden är givetvis svårkontrollerad. Effektiviteten hos sådana bestämmelser kan därför ifrågasättas. De utgör dock ett instrument som är ägnat att i vart fall försvåra icke önskvärd aktivitet i närheten av våra viktiga försvarsanläggningar. Min bedömning är att vi inte bör avhända oss detta instrument i kampen mot underrättelseverksamhet som riktas mot Sverige. Jag ansluter mig därför till utredningens linje att regler som begränsar utlänningars tillträde till vissa områden bör behållas.

Det är givetvis angeläget att sådana regler används restriktivt och med beaktande av de motstående intressen som gör sig gällande. Om skyddsområdesregleringen används med urskillning och tillämpningsföreskrifter meddelas som gör en smidig hantering av enskilda ärenden möjlig, bör man enligt min mening kunna påräkna stöd och förståelse för reglerna från allmänhetens sida. Detta är i sin tur en förutsättning för att regleringen skall vara effektiv.

Lagrådet har föreslagit att en sådan intresseavvägning som enligt mitt förslag skall föregå ett beslut om skyddsobjekt också skall föreskrivas beträffande beslut om militära skyddsområden. Förslaget ligger i linje med

vad jag nyss anfört och jag har inget att erinra mot att en sådan bestämmelse införs.

Liksom enligt nuvarande ordning skall det ankomma på regeringen att i förordningsform bestämma den geografiska utsträckningen av de skyddsområden, som skall gälla i framtiden. I samband med att de lagregler jag föreslår träder i kraft bör den nu gällande skyddsområdesförordningen upphävas och en ny förordning utfärdas. Jag konstaterar att utredningen lämnat förslag om hur de olika skyddsområdena bör avgränsas. Utredningens förslag framstår som väl underbyggda och bör i huvuddrag kunna läggas till grund för regeringens ställningstagande. Den slutliga avgränsningen av skyddsområdena bör dock — särskilt med hänsyn till att viss tid förflytit sedan utredningen avlämnade sitt betänkande — föregås av förnyade kontakter med berörda myndigheter och andra intressenter i de aktuella regionerna.

Sedan jag sålunda konstaterat att särskilda tillträdesregler för utlänningar bör behållas vill jag också något beröra den s. k. TIR-bilstrafiken.

Utländska lastbilar har i flera fall observerats under omständigheter som inte tyckts förenliga med normal godsbefordran. I intet fall har dock kunnat påvisas att underrättelseverksamhet bedrivits eller att andra lagbrott förekommit.

Det är oroväckande om öppenheten i vårt samhälle utnyttjas för illegala syften. Å andra sidan kan inte nog understrykas det värde för ett demokratiskt samhälle som ligger i själva öppenheten. Det är inte en önskvärd utveckling att utlänningarnas vistelse och möjligheter att röra sig fritt i vårt land kringgärdas med fler restriktioner och kontroller än som är absolut nödvändigt.

Utformningen av regler, särskilt riktade mot utländsk lastbilstrafik, ter sig dessutom problematisk. Ett system med särskilda tillåtna leder över hela landet skulle bli svårhanterligt i praktiken och behöva modifieras med dispensmöjligheter och undantagsregler i en sådan utsträckning att effektiviteten kan ifrågasättas. Föreskrifter i varje särskilt fall om tillåten färdväg skulle kräva en omfattande administration och ett väl utbyggt övervakningssystem. Det finns begränsade resurser att tillgå för en sådan utvidgad kontroll.

Min bedömning är att någon särskild reglering som tar sikte på TIR-bilstrafiken inte bör genomföras i detta sammanhang. Jag förordar, som framgått, att möjligheterna att begränsa utlänningars rätt till tillträde till vissa områden skall finnas kvar. Dessutom har jag föreslagit att tillämpningsområdet för reglerna om generellt tillträdesskydd för vissa anläggningar och områden i en del hänseenden utvidgas. Jag menar att behovet av tillträdesskydd för känsliga områden och anläggningar därmed får anses tillräckligt tillgodosett.

Kontroll av lastbilstrafiken får i övrigt som hittills ske genom tull- och polismyndigheternas försorg. Därjämte finns det all anledning att uppmuntra allmänheten att vara observant och att inrapportera gjorda iakttagelser. Det samarbete som etablerats mellan överbefälhavaren, generaltullstyrelsen och rikspolisstyrelsen framstår som värdefullt i detta sammanhang.

Mitt förslag: Områdena där utlänningars tillträde är begränsat benämns *militära skyddsområden*. Reglerna om kontrollområden avskaffas.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget att avskaffa kontrollområdena tillstyrks av många remissinstanser. Några förordar en fortsatt särbehandling av vissa kategorier utlänningar, såsom nordiska medborgare, här i landet bosatta utlänningar och utlänningar som har kommunala förtroendeuppdrag.

Skälen för mitt förslag: Utredningen har utförligt redogjort för kritiken mot de nuvarande kontrollområdena. Det är även min uppfattning att denna reglering inte bidrar på något verksamt sätt till att hindra olovlig underättelseverksamhet. Regleringen är både svårtillämpad och svårövervakad. De olika tidsgränserna för tillåten vistelse inom skydds- och kontrollområdena kan göra det svårt för en utlänning som tillfälligt besöker Sverige att följa bestämmelserna. Den vidsträckta uppehållsrätten inom kontrollområdena – tre månader årligen för alla utlänningar och fri vistelse för nordiska medborgare – gör vidare skyddet så uttunnat att det är svårt att alls motivera en tillträdesbegränsning. Vidare är det svårt att kontrollera att tremånadersfristen iakttas. Som utredningen funnit bör regleringen därför upphöra i denna del.

Regler som begränsar utlänningars rätt till tillträde till områden som är av särskild militär betydelse bör däremot, som jag anförde i föregående avsnitt, behållas. Jag delar utredningens åsikt att reglerna bör ta sikte på förhållandena i fredstid. Gränserna för ett tillträdesskyddat område skall, på samma sätt som gäller i dag, bestämmas av regeringen i förordningsform. Jag anser inte att det är nödvändigt att redan i fredstid utfärda beslut som avser förhållandena i krig. En annan sak är att det bör ingå som ett naturligt led i krigsplanläggningen att förbereda beslut som tillgodoser behovet av tillträdesskydd vid skärpta yttre förhållanden.

Militära skyddsområden, vilken benämning föreslagits av utredningen, är enligt min mening en lämplig term. Den uttrycker väl vilket intresse som skall skyddas och särskiljer samtidigt dessa skyddsområden från skyddsområden av annat slag. Det ligger ett värde i att beteckningen också anknyter till den hittills använda.

När det gäller frågan om vissa kategorier utlänningar generellt skall särbehandlas såvitt avser rätten till tillträde till militära skyddsområden gör jag följande bedömning.

Visserligen finns det åtskilliga faktorer som talar för en särbehandling framför allt av nordiska medborgare. Dessa är t.ex. oförhindrade att bosätta sig och arbeta i Sverige och är inte skyldiga att medföra pass.

Å andra sidan medför, som utredningens påpekat, undantag från reglerna om militära skyddsområden att dessa blir svårare att tillämpa. Övervakningen av att reglerna efterlevs blir också mer komplicerad. Detta är ju för övrigt en av anledningarna till att reglerna om kontrollområden bör

avskaffas. Den av utredningen föreslagna metoden för att åstadkomma en rimlig tillämpning — generösa dispensregler i förhållande till sådana utlänningar som har stark anknytning till Sverige — synes också lämpligare än ett generellt undantag för vissa kategorier av utlänningar. Denna uppfattning delas också av flertalet remissinstanser.

När reglerna om kontrollområden upphör att gälla måste regeringen i varje särskilt fall ta ställning till om tillträdesbegränsningar behövs för de områden, som tidigare utgjort kontrollområden. Därvid måste tillses att restriktionerna för utlänningar inte i praktiken blir strängare än tidigare, om det inte kan motiveras i det särskilda fallet av nytillkommande förhållanden.

3.4.3 Tillträde till militära skyddsområden

Mitt förslag: De särskilda reglerna om utländska fartygs tillträde till skyddsområden slopas. Reglerna om generellt tillåten vistelse inom delar av ett skyddsområde upphör också. Skyddsområdena utformas i stället så att de inte omfattar t. ex. sådana vägar och platser där utlänningar får vistas.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att reglerna i 1976 års förordning om utländska fartygs tillträde och om tillåten vistelse bibehålls utan förändring i sak.

Remissinstanserna: Överbefälhavaren har förordat att tiden för tillåten vistelse minskas från 72 till 24 timmar. Enligt överbefälhavaren saknas skäl att tillåta längre besök än ett dygn. I övrigt har inga remissinstanser haft särskilda synpunkter på reglernas innehåll i de här berörda avseendena. Hovrätten för Västra Sverige har ifrågasatt om regeringen bör avlastas beslut om ändringar i fråga om tillåtna leder och uppehållsplatser.

Skälen för mitt förslag: Den viktigaste rättsverkan av att ett område förklaras utgöra militärt skyddsområde är att utlänningar inte har tillträde dit utan särskilt tillstånd. 1976 års skyddsområdesförordning innehåller därutöver ett särskilt tillträdesförbud för utländska fartyg.

Den nuvarande skyddsområdesförordningen definierar inte begreppet utländskt fartyg. Följaktligen torde sjölagens bestämmelser om fartygs nationalitet få läggas till grund för bestämmelsernas tillämpning. Enligt 1 § sjölagen (1891:35 s.1) anses ett fartyg som svenskt om det ägs till mer än hälften av svensk medborgare eller svensk juridisk person. Ett svenskt fartyg kan således hyras eller av annan orsak begagnas av en utlänning eller ägas av en utlänning till 49 procent. Fartyget har ändå rätt att föra svensk flagg. Att å andra sidan svenska medborgare seglar ett utländskt fartyg gör inte att det fartyget skall betraktas som svenskt.

Mot denna bakgrund ter sig skyddsområdesförordningens särskilda reglering av utländska fartygs tillträde onödig. Bestämmelserna syftar ju till att begränsa utländska personers möjligheter att komma i närheten av försvarsviktiga anläggningar. Detta ändamål tillgodoses enligt min mening

tillräckligt väl även om bestämmelserna riktar sig endast direkt mot utlänningars närvaro och inte särskilt nämner utländska fartyg.

Jag förordar alltså att det särskilda tillträdesförbudet för utländska fartyg tas bort. Detta ligger även i linje med strävan att så långt möjligt förenkla och renodla de bestämmelser som reglerar de militära skyddsområdena för att på så sätt göra regleringen mera lättillämpad.

Vad gäller formerna för tillåten vistelse inom skyddsområdena kan följande sägas.

1976 års förordning är liksom sina föregångare konstruerad så att det inom skyddsområdena kan finnas uppehållsplatser, ankär- och förtöjningsplatser samt vägar och vattenfarleder där utlänningar får uppehålla sig utan tillstånd. Därför är resor med järnväg genom skyddsområden i princip tillåtna. Den sammanlagda tiden för vistelse på tillåtna vägar och platser får inte överstiga 72 timmar i följd. Denna tidsgräns har gällt sedan år 1955 men var ursprungligen satt till 24 timmar.

Utredningen har valt att i sitt förslag behålla den nu gällande regleringen. Överbefälhavaren har emellertid som nämnts den uppfattningen att tidsgränsen är alltför generös.

Allmänt kan sägas att det i och för sig är ett naturligt önskemål att utlänningars vistelse inom skyddsområden kan kontrolleras. Det är här fråga om platser och vägar där i många fall säkerhetsskäl talar för att tillträde helt förbjuds men där ett förbud främst av praktiska skäl inte skulle kunna upprätthållas eller där dispensansökningarna skulle bli så många att betydande resurser skulle behöva tillföras de tillståndsprövande myndigheterna.

Å andra sidan måste vid en översyn av reglerna skälen för att behålla dessa noga penetreras. Om den bedömningen görs att utlänningar kan tillåtas att vistas under flera dygn inom ett i och för sig säkerhetskänsligt område är det inte alldeles lätt att inse att en ännu längre vistelse inte kan tillåtas. Vidare gäller tidsbegränsningen vistelser utan avbrott. Så snart ett uppehåll görs exempelvis genom att utlänningen uträttar något ärende utanför skyddsområdet börjar ju en ny tidsfrist löpa vid återinträdet till området. Detta gör att det i praktiken blir omöjligt att kontrollera att bestämmelserna efterlevs.

Mitt förslag är att de platser och vägar, där utlänningar bedöms kunna vistas utan att säkerheten äventyras, undantas från de militära skyddsområdena. Följden av detta blir att tillträde till dessa vägar och platser blir fritt och att ingen tidsbegränsning gäller. Detta kan synas som en drastisk förändring i förhållande till de nu gällande reglerna men i praktiken torde av de skäl jag nämnt säkerhetsskyddets effektivitet inte påverkas. Genom förändringen kan de generella reglerna om tillåten vistelse inom ett skyddsområde helt utmönstras. Regleringen blir i mitt tycke klarare och mera distinkt vilket bör leda till att den blir lättare att tillämpa. Övervakningen av efterlevnaden underlättas därmed också.

Frågan om vilka platser, vägar och leder som skall undantas från de militära skyddsområdena skall på motsvarande sätt som hittills avgöras av regeringen. Vid prövningen får givetvis beaktas att tillträdet till undantagna områden fortsättningsvis är helt fritt.

Mitt förslag: Reglerna om dispens från förbudet för utlänningar att uppehålla sig inom skyddsområden behålls. Det skall särskilt beaktas vid tillståndsprövningen om utlänningen är stadigvarande bosatt i Sverige. Tillstånd får förenas med fotograferingsförbud.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer i sak med mitt. Utredningens lagförslag innehåller dock ingen uttrycklig bestämmelse som föreskriver särskild behandling av utlänningar med fast anknytning till riket.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser betonar vikten av en enkel och smidig handläggning av dispensfrågor. Några föreslår att tillståndsprövningen överflyttas till polismyndighet. Hovrätten för Västra Sverige konstaterar att utredningen inte i lagtexten gett uttryck för sin uttalade åsikt att utlänningar som är födda eller bosatta här i landet skall särbehandlas.

Skälen för mitt förslag: Utlänningar måste givetvis även i fortsättningen kunna få dispens från tillträdesförbud. Jag delar den uppfattning som förts fram att tillståndsförfarandet måste fylla högt ställda krav på effektivitet och smidighet. Tillståndsmyndigheten bör vara lätt tillgänglig för den sökande — som ju kan ha begränsad kännedom om det svenska samhället — och bör ha resurser att snabbt behandla en ansökan. Den bör också ha tillgång till den juridiska expertis som behövs i ärenden av detta slag, där rättssäkerhetsaspekterna är framträdande. Det kan övervägas att flytta dispensprövningen från försvarsområdesbefälhavarna till exempelvis polismyndigheterna. Till denna fråga har regeringen att ta ställning i samband med att verkställighetsföreskrifter utfärdas.

Åtskilliga situationer kan föreligga där det som utredningen föreslagit finns anledning att bevilja tillstånd som är generella till antingen tid, plats eller bådadera. Dessutom kan vissa utlänningar behöva tillstånd som gäller inom flera olika skyddsområden.

Jag har i linje med vad utredningen föreslagit avstått från att föreslå regler som innebär en generell positiv särbehandling av vissa kategorier utlänningar. Med en generell utformning av bestämmelserna är det viktigt att framhålla att dispensgivningen bör ta hänsyn till sådana faktorer som gör en utlännings anknytning till Sverige särskilt stark och som gör att man kan presumera en mindre säkerhetsrisk än i andra fall. Det är angeläget att reglerna klart uttrycker att sådana faktorer skall beaktas.

Det kan finnas skäl att förbjuda fotografering och liknande förfaranden för en utlänning som beviljas tillstånd att få tillträde till ett militärt skyddsområde. Det bör därför finnas möjlighet att förena ett tillstånd i det särskilda fallet med förbud att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar inom skyddsområdet. Förbuden blir på motsvarande sätt som enligt de gällande reglerna straffsanktionerade. Enligt 1 kap. 9 § 3 tryckfrihetsförordningen får lagbestämmelser förekomma om bl. a. ansvar som avser sättet på vilket uppgifter införskaffas. Tryckfri-

3.5 Sjömätning och lodning

Mitt förslag: Det nuvarande förbudet mot sjömätning och lodning behålls.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Från flera håll kritiseras den nuvarande skyddslagens förbud i det här berörda hänseendet. Det framhålls att förbudet numera knappast efterlevs, då många fritidsfartyg och de flesta fiskefartyg använder sig av ekolod i en omfattning som inte kan antas stå i överensstämmelse med vad skyddslagen stadgar. Det påpekas också att bestämmelsen – om den skall behållas – systematiskt passar bättre in i annat lagstiftningssammanhang.

Skälen för mitt förslag: Jag är medveten om det berättigade i den kritik som framförts mot det här aktuella förbudet. Emellertid ingår det enligt direktiven i tillträdesskyddsutredningens fortsatta uppdrag att se över reglerna om landskapsinformation. Jag utgår från att utredningen återkommer i fråga om sjömätning och lodning i samband med att uppdraget slutförs. I avvaktan därpå är jag inte beredd att upphäva förbudet och jag vill heller inte nu föreslå att bestämmelsen flyttas till någon annan författning. Jag föreslår därför att ett i sak oförändrat förbud förs över till den nya lagen utan andra ändringar än vissa språkliga justeringar.

3.6 Bevakning

Mitt förslag: För bevakning av skyddsobjekt och militära skyddsområden anlitas dels polismän och militär personal, dels annan särskilt utsedd personal. Den personal utom polismän som bevakar skyddsobjekt benämns *skyddsvakter*. Den personal utom polismän som bevakar militära skyddsområden benämns *skyddsområdesvakter*.

Skyddsvakterna skall ha samma befogenheter som enligt nu gällande skyddslag. Skyddsområdesvakter tillägges befogenhet att avvisa, avlägsna och tillfälligt omhänderta den som olovligt vistas inom ett militärt skyddsområde samt att ta föremål i beslag.

Regeringen bestämmer vem som får vara skyddsvakt resp. skyddsområdesvakt.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer med mitt vad gäller befogenheterna för den personal som bevakar skyddsobjekten. I fråga om tillsynen av de militära skyddsområdena har utredningen föreslagit att polismän, tulltjänstemän och bevakningspersonal inom försvars-

makten skall få befogenhet att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta den som bryter mot skyddsområdesbestämmelserna.

Remissinstanserna: Några av remissinstanserna har uttryckt uppfattningen att tillfället borde tas till vara att skapa bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn av de militära skyddsområdena. Kretsen av personal med befogenhet att ingripa mot den som olovligen uppehåller sig inom ett skyddsområde borde därför utvidgas. Massmediernas företrädare har hävdat den motsatta uppfattningen, nämligen att befogenheten att ingripa med tvångsmedel skall tilläggas en så snäv krets som möjligt.

Skälen för mitt förslag: Som utredningen funnit saknas skäl att göra sakliga ändringar i de regler som styr bevakningspersonalens befogenheter när det gäller skyddsobjekten. Som framhållits i avsnitt 3.2.2 har den kritik som framförts framför allt från massmediehåll inte riktats i första hand mot utformningen av tvångsmedlen utan mot det förhållandet att den nuvarande bevakningskungörelsen möjliggör att åtgärder i samband med bevakningen av militära skyddsföremål får beslutas av befattningshavare på ganska låg nivå.

Jag förordar liksom utredningen att skyddslagens nu gällande regler om skyddsvakternas befogenheter behålls oförändrade i sak.

Vad gäller frågan vilka kategorier av personal som skall kunna anlitas för att bevaka skyddsobjekten innehåller den nuvarande skyddslagen inte någon direkt uppräkningslista av dem. Däremot framgår indirekt av 10 och 11 §§ att de som kan komma i fråga är polismän, personal inom försvarsmakten och särskilt förordnade skyddsvakter samt gränsövervakningsmän och, vid civilförsvarsberedskap, all civil bevakningspersonal.

Enligt min mening bör en ny lagstiftning om tillträdesskydd lämna ett entydigt svar på frågan vilka befogenheter som tillkommer den personal, som faktiskt satts att bevaka ett skyddsobjekt. Det vore därför en fördel om terminologin ändrades på så sätt att skyddsvakt blev en enhetlig beteckning för all personal som vid sidan av polismän har fått till uppgift att bevaka ett skyddsobjekt oavsett vilken personalkategori personen i fråga tillhör. Frågan vem som skall kunna tjänstgöra som skyddsvakt och vilka krav som skall ställas på en person som skall i särskild ordning förordnas som skyddsvakt faller inom regeringens kompetens och behöver inte regleras i lagform. De överväganden utredningen gjort i fråga om vilka personalkategorier som kan bli aktuella framstår i och för sig som välgrundade. Det får ankomma på regeringen att lämna föreskrifter i ämnet.

Det har satts i fråga om tillfälligt tjänstgörande militär personal som t. ex. värnpliktiga under grundutbildning har den utbildning och erfarenhet som krävs för att utföra kvalificerade bevakningsuppdrag. Jag vill här understryka att ett effektivt skydd självfallet förutsätter en välutbildad och omdömesgill bevakningspersonal. I den mån unga värnpliktiga i framtiden skall anförtros kvalificerade uppgifter enligt den nya lagen måste därför säkerställas att de har erforderlig kompetens.

Mycket talar enligt min mening för den uppfattning som utredningen uttryckt att personal som bevakar militära skyddsområden bör tilläggas befogenhet att ingripa med tvång gentemot utlännningar som vistas inom området utan vederbörligt tillstånd. I den nu gällande skyddsområdesför-

ordningen saknas bestämmelser om tillsynspersonalens befogenheter. Följaktligen är det bara de personalkategorier som har författningsmässigt stöd i andra bestämmelser för sådana åtgärder som kan ingripa med tvång.

Det finns i och för sig anledning att vara återhållsam när det gäller utvidgning av den personkrets som skall ha tvångsmedel till sitt förfogande. Att utöva utlänningskontroll och att verkställa tvångsåtgärder som innebär intrång i den personliga integriteten är en i många fall grannliga uppgift som ställer stora krav på den som skall utföra den.

Å andra sidan är den ordning som råder i dag inte tillfredsställande. Många av de personer som har att delta i tillsynen av skyddsområden är hänvisade till att rapportera konstaterade överträdelser av bestämmelserna men saknar möjlighet att själva ingripa på platsen. En vanlig synpunkt när kritik framförs mot skyddsområdesregleringen är också att den är ineffektiv på så sätt att det saknas möjligheter att anordna en fullgod övervakning.

Jag förordar liksom utredningen att tillsynspersonalen tilläggas vissa befogenheter att använda tvångsmedel inom militära skyddsområden. Befogenheterna bör vara mera begränsade än vad som gäller vid skyddsobjekt då ju dessa har ett större skyddsvärde och dessutom i regel är mera begränsade till ytan. När ett skyddsobjekt är beläget inom ett militärt skyddsområde gäller ju de vidare befogenheterna vid skyddsobjektet. Liksom utredningen finner jag att ett behov föreligger av att kunna avvisa en utlämning från ett militärt skyddsområde och att tillfälligt omhänderta den som vägrar att avlägsna sig. Dessutom bör tillsynspersonalen kunna ta föremål i beslag från den som exempelvis överträder ett fotograferingsförbud.

Frågan om vilka kategorier av bevakningspersonal som skall tilläggas de utvidgade befogenheterna vill jag reglera på motsvarande sätt som jag förordat när det gäller bevakningspersonalen vid skyddsobjekt. Jag vill således göra skyddsområdesvakt till den enhetliga beteckning som skall användas för all personal som vid sidan av polismän faktiskt utför bevakning av skyddsområdena samt ge alla skyddsområdesvakter samma befogenheter att ingripa. Regeringen får avgöra vilka som skall kunna utses till skyddsområdesvakter. En sådan ordning reser givetvis krav på att alla som utses till skyddsområdesvakter erhåller en tillräcklig utbildning och att de förordnas först efter noggrann prövning. Om dess krav tillgodoses saknas emellertid anledning att behålla ett system med särskilt förordnad tillsynspersonal som inte har reella möjligheter att ingripa mot den som överträder utfärdade tillträdesförbud.

I försvarsdepartementet finns f. n. en framställning om lättnader i det s. k. ABAB-monopolet, dvs. behörigheten att bevaka högviktiga skydds-föremål. Den nu föreslagna lagstiftningen nödvändiggör en översyn också av reglerna om bevakningsföretagens roll. I samband med att regeringen tar ställning till frågan vilka myndigheter som skall tilldelas befogenhet att besluta om skyddsobjekt får därför också övervägas om en omprövning är påkallad i fråga om ABAB-monopolet enligt förordningen (1984:589) om anordnande av bevakning.

Mitt förslag: Såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser av lagens förbudsregler straffbeläggs uttryckligen. Dessutom skall liksom hittills den kunna straffas som söker bereda sig tillträde till ett skyddsobjekt eller ett militärt skyddsområde med hjälp av oriktiga uppgifter. Otillåten sjömätning och lodning skall alltså vara straffbar. De nu gällande strafflatituderna behålls. Fotografier och utrustning som använts i strid mot förbud enligt lagen skall kunna förverkas.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att sex månaders fängelse skall vara straffmaximum för såväl brott mot de generella tillträdesreglerna som brott mot skyddsområdesreglerna. Även utredningen vill straffbelägga handlingar som består i att vilseledande uppgifter lämnas. Utredningen har i sitt förslag beträffande militära skyddsområden också tagit in en bestämmelse om att ringa brott skall vara straffria och en särskild medverkansbestämmelse.

Remissinstanserna: Riksåklagaren har förordat att den nuvarande straffskalan behålls vad gäller brott mot reglerna om generellt tillträdesskydd. Han har föreslagit ett särskilt stadgande som bestämmer straffet för ringa brott till enbart böter. Hovrätten för Västra Sverige har däremot funnit den av utredningen i denna del föreslagna straffskalan väl avvägd. Beträffande brott mot skyddsområdesbestämmelserna har några instanser anført att straffmätningen i praxis synes väl lindrig. Ingen har haft någon från utredningen avvikande mening angående straffskalan.

Skälen för mitt förslag: Enligt den nuvarande skyddslagen gäller att överträdelse av förbud, som utfärdats med stöd av lagen, kan straffas med böter eller fängelse i högst ett år. En utlänning som överträder ett förbud enligt skyddsområdesförordningen kan enligt utlänningslagen dömas till böter eller, om omständigheterna är försvarande, fängelse i högst sex månader.

Utredningen har i båda sina lagförslag preciserat det straffbara området på så sätt att av oaktsamhet begångna överträdelser uttryckligen straffbeläggs. Jag är beredd att ansluta mig till utredningens förslag i denna del. En överträdelse av ett utfärdat tillträdesförbud har i många fall närmast karaktär av ordningsförseelse. För att inskräpa vikten av att bestämmelserna efterlevs är det enligt min mening befogat att slå fast att redan en oaktsam kränkning av reglerna kan beivras.

Jag vill i detta sammanhang också erinra om bestämmelsen i 1 kap. 9 § 3 tryckfrihetsförordningen enligt vilken vad i lag är stadgat gäller om bl. a. ansvar som avser det sätt på vilket uppgifter eller underrättelser anskaffats i publiceringssyfte. Chefen för justitiedepartementet förklarade i en lagrådsremiss hösten 1986 om förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten, m. m. att han var benägen att instämma i en av justitieombudsmannen uttalad tanke som innebar att straff för överträdelser av ett fotograferingsförbud enligt den nu gällande skyddslagen fick förekomma även om foto-

graferingen utförts i publiceringssyfte och inte innefattade något av de grova brott mot rikets säkerhet som anges i 7 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (prop. 1986/87: 151 s. 102). Jag har för egen del inte någon annan mening om förhållandet mellan de bestämmelser jag nu förordar och tryckfrihetsförordningen.

Normalpåföljden kommer som hittills att vara böter när det gäller överträdelse både av generella förbud och av tillträdesförbud för utläningar. Fängelse bör dock som hittills i båda fallen ingå i straffskalan. Särskilt när det gäller skyddsobjekten har man anledning att räkna med att de brott som begås kan ha ett mycket varierande straffvärde, från bagatellartade förseelser till brott som framstår som mycket allvarliga och där det kanske är bevisvärigheter som föranleder att ett åtal får inskränkas till att avse brott mot ett tillträdesförbud.

Ett skyddsobjekt har ju i regel ett större skyddsvärde än ett militärt skyddsområde i sin helhet och kommer i allmänhet att kringgärdas med starkare fysiskt skydd. Att forcera ett sådant skydd är en handling vars straffvärde framstår som större än att överskrida gränsen till ett militärt skyddsområde vars gränser inte alltid framgår direkt på platsen utan måste utläsas av en karta.

Det jag nu sagt ger mig anledning att föreslå att de nu gällande straffsatserna behålls. Det är visserligen en fördel, som utredningen påpekat, att ett brott kan bli föremål för strafföreläggande, vilket inte blir fallet om straffmaximum bestäms till ett års fängelse. Med hänsyn till antalet beivrade brott av förevarande slag torde emellertid denna synpunkt inte väga alltför tungt.

Utlänningslagens straffbestämmelse innebär att fängelsestraff skall utdömas när omständigheterna är försvarande. Jag föreslår att motsvarande regel införs i den nya ansvarsbestämmelsen som avser överträdelse av skyddsområdesbestämmelserna. Därigenom markeras att någon ändring i rättstillämpningen såvitt gäller straffmätningen inte är avsedd.

Utredningen har föreslagit en särskild bestämmelse av innehåll att ringa fall av överträdelse av skyddsområdesbestämmelserna inte skall bestraffas. Jag finner mycket litet utrymme för att — med den konstruktion av skyddsområdena jag valt — tänka mig några särskilda fall som bör gynnas med en sådan bestämmelse. Det är enligt min mening tillräckligt att sedvanliga möjligheter att lämna rapporteftergift, underlåta åtal och medge påföljdseftergift står till buds.

Vad gäller medverkan anses brottsbalkens regler analogiskt tillämpliga, om fängelse ingår i straffskalan för ett brott enligt en specialstraffrättslig bestämmelse. Särskilda bestämmelser om medverkan fordras därför bara om man vill begränsa ansvaret till viss form av medverkan. Utredningen har i sitt förslag till lag med bestämmelser om militära skyddsområden straffbelagt medverkan i vissa angivna fall. Den föreslagna bestämmelsen synes få den effekten att medverkansansvaret begränsas till de angivna fallen, vilket inte tycks överensstämma med utredningens intentioner. Mitt förslag innehåller därför ingen särskild bestämmelse om medverkan. Till följd av detta blir alltså brottsbalkens allmänna medverkansregler tillämpliga också på fall av medverkan till brott enligt den nya lagen.

Liksom hittills bör det vara belagt med straff att söka bereda sig tillträde till skyddsobjekt eller militära skyddsområden med hjälp av oriktiga uppgifter.

Förbudet mot sjömätning och lodning, som jag valt att behålla i mitt lagförslag, får förbli straffsanktionerat.

Slutligen bör den nya lagstiftningen innehålla en regel som motsvarar den nu gällande bestämmelsen om förverkande av fotografier m. m. och av utrustning som kommit till brottslig användning.

Justitieombudsmannen har i det uttalande jag tidigare berört påpekat att den nuvarande skyddslagens bestämmelse om förverkande sträcker sig längre än vad som med säkerhet kan göras gällande när reglerna kolliderar med tryckfrihetsförordningens bestämmelser om anskaffarfrihet. Enligt justitieombudsmannen är det inte säkert att ett förverkande skulle kunna riktas mot en journalist som utan att uppsåtligen begå brott mot skyddslagens regler för publicering anskaffar bilder genom att överträda ett fotograferingsförbud.

Genom mitt lagförslag slås fast att det straffbara området omfattar även oaktsamma överträdelser av ett fotograferingsförbud. Endast i undantagsfall torde överträdelser av ett fotograferingsförbud falla utanför det straffbara området. Förverkandebestämmelsens räckvidd kan därför enligt min mening begränsas till brottsliga förfaranden.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom försvarsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m.,
4. lag om ändring i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning,
5. lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m.,
6. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Beträffande lagförslaget under 2 har jag samrått med chefen för justitiedepartementet och beträffande lagförslaget under 6 med statsrådet Löw.

Lagrådet har granskat lagförslagen.

5.1 Förslaget till lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.

Inledande bestämmelser**1 §**

I lagens första paragraf anges regleringens syfte. Bestämmelsen innehåller – med det undantag som följer av 19 § – en uttömmande uppräkningslista av de ändamål som får läggas till grund för beslut om skyddsåtgärder enligt lagen.

Av *första stycket* framgår att möjligheten att besluta om åtgärder till skydd mot spioneri och sabotage, som utgjorde den huvudsakliga grundvalen för 1940 års skyddslag, kvarstår. Beslut kan fattas även till skydd mot annat röjande av hemliga uppgifter än spioneri. Skyddet har dock begränsats till att avse uppgifter som omfattas av försvarssekretess, dvs. 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100).

En definition av begreppet totalförsvaret finns i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Enligt 1 § i förordningen avses med totalförsvaret alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. I krig omfattar totalförsvaret hela samhällets verksamhet.

Som jag redogjort för i den allmänna motiveringen anser jag starka skäl tala för att möjligheterna att besluta om tillträdesbegränsningar utvidgas på så sätt att risk för terrorism blir en självständig förutsättning för beslut enligt lagen. Definitionen av begreppet terrorism har hämtats från den s. k. terroristlagen (1989:530).

Det förtjänar att påpekas att även om annan brottslig verksamhet – exempelvis stöld eller skadegörelse – kan innebära att försvarsverksamhet eller andra samhällsviktiga funktioner äventyras så utgör fara i sådana hänseenden inte tillräcklig anledning för att självständigt ligga till grund för ett beslut enligt lagen. En annan sak är att t. ex. ett tillträdesbegränsande beslut givetvis medför ett skydd även mot sådan brottslighet.

Även paragrafens *andra stycke* innebär utvidgade möjligheter att begränsa tillträdet till vissa anläggningar och områden. I fortsättningen skall allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja ett område eller en anläggning kunna begränsas med det uteslutande syftet att förhindra att skada uppkommer för allmänheten. Jag har i den allmänna motiveringen redogjort för mina skäl för att föreslå en sådan regel. Bestämmelsens räckvidd har begränsats till verksamhet inom försvarsmakten. Jag har svårt att se något behov av avspärningar på den här aktuella grunden i civil verksamhet. Däremot är regeln generell så till vida att den gäller oavsett om den verksamhet som bedrivs är tillfällig eller mera permanent. Inte heller bör det innebära någon skillnad om verksamheten utgör övning eller är ett led i ett ingripande för att avvärja en kränkning av territoriet.

Det skall i detta sammanhang särskilt betonas att lagens bestämmelser

är avsedda att tillämpas restriktivt och med urskillning. En noggrann prövning måste således alltid ske av att de föreliggande riskerna är så stora att de uppväger olägenheterna med den tänkta skyddsåtgärden. Hänsyn måste härvid tas till såväl enskilda rättighetsinnehavares behov och önskemål som till t. ex. massmediernas krav på att få rapportera om ett händelseförlopp. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 2 §.

Av skäl som jag har anfört i den allmänna motiveringen har jag avstått från att ange obehörigas försvårande av försvarsverksamhet som en särskild grund för beslut om tillträdesbegränsning.

2 §

I detta lagrum — som utformats i enlighet med *lagrådets* förslag — slås fast att beslut om skyddsobjekt, om föreläggande att vidta särskilda skyddsåtgärder och om militära skyddsområden alltid måste föregås av en intresseavvägning. Mot behovet av tillträdesskydd skall ställas samtliga faktorer som kan tänkas tala mot att tillträde begränsas. Hit hör såväl allmänna intressen såsom informationsfriheten, samfärdseln, friluftslivet och hänsyn till olika näringar som enskilda personers behov och intressen.

Ett beslut skall alltid utformas så att det inte medför några onödiga begränsningar i rörelsefriheten. Detta gäller utsträckning i både tid och rum. Vidare skall beaktas de möjligheter som finns enligt 7 § tredje stycket att ersätta ett tillträdesförbud med olika former av "partiella förbud" riktade mot någon särskild verksamhet som inte är önskvärd inom det aktuella området.

Beslut skall också utformas och tillämpas så att den som har ett berättigat intresse av att få tillträde till anläggningen eller området inte hindras från det. Det är här av särskild vikt att påpeka att rimlig hänsyn alltid bör tas till massmediernas informationsbehov så att nyhetsförmedlingen inte onödigtvis försvåras. Samtidigt skall det framhållas att sekretess för viktiga anläggningar och för känslig verksamhet inom försvaret givetvis också gäller mot mediernas representanter.

När det gäller den ytmässiga utsträckningen av ett tillträdesskyddat område vill jag särskilt anmärka att lagen inte innehåller någon motsvarighet till utredningens förslag att ett tillträdesförbud skulle kunna omfatta även den närmaste omgivningen kring ett skyddsföremål. En sådan regel skulle kunna leda till tveksamhet om var gränserna för ett skyddsobjekt går och hur långt vaktpersonalens befogenheter sträcker sig. Om den beslutande myndigheten, efter prövning enligt förevarande paragraf, finner att tillträdesförbudet bör omfatta även ett område utanför en anläggning skall detta område i stället ingå i skyddsobjektet. Om området ägs av annan än staten förutsätts därvid för ett permanent tillträdesförbud att överenskomme träffas med markägaren.

Lagen innehåller inte heller någon sådan bestämmelse om förbudsområden eller om militära kontrollområden som utredningen föreslagit. De i lagen intagna bestämmelserna är avsedda att täcka alla uppkommande behov av att utfärda tillträdesförbud. Vid förhöjd risk i något av de avseenden som anges i 1 §, exempelvis på grund av en befarad terrorist-

attack eller tecken på sabotageverksamhet i ett visst område, kan det finnas skäl att göra ett större område till skyddsobjekt eller militärt skyddsområde än vad som normalt är motiverat.

Skyddsobjekt

Beslut om skyddsobjekt

3 §

Denna paragraf anknyter till den inledande bestämmelsen på så sätt att det klargörs att någon av de i den första paragrafen uppräknade riskfaktorerna måste föreligga för att ett beslut om tillträdesskydd etc. skall få meddelas.

Vidare framgår av paragrafen att skydd enligt lagen kan ges för anläggningar och områden samt fartyg och luftfartyg. Örlogsfartyg och militära flygplan är ofta skyddsföremål enligt de nu gällande reglerna. Denna ordning bör behållas.

Tillträdesskydd enligt 3 § kommer i det enskilda fallet till stånd genom ett förvaltningsbeslut, i vilket en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg förklaras utgöra skyddsobjekt. Verkningarna av ett sådant beslut framgår av 7 och 8 §§.

Den nuvarande benämningen skyddsföremål har således ersatts med benämningen skyddsobjekt. Bakgrunden härtill är att den hittills använda termen i alltför hög grad för tanken till lösa föremål. Det kan antas att lagen framför allt kommer att användas för att bereda skydd för anläggningar och områden.

4 §

Kretsen av anläggningar och områden som kan utgöra skyddsobjekt är inte obegränsad. Utredningens lagförslag bestämmer tillämpningsområdet till dels egendom som försvarsmakten äger, hyr eller arrenderar, dels annan egendom som avses för totalförsvarsändamål och dels ytterligare anläggningar, inrättningar eller transportmedel som tillgodoser särskilt viktiga samhällsintressen.

I förevarande paragraf har en annan metod valts för att närmare precisera vilka anläggningar och områden som skall kunna vara skyddsobjekt i fredstid. Att göra lagen tillämplig på all egendom som avses för totalförsvarsändamål skulle enligt min mening ge utrymme för en alltför vidlyftig tolkning. Å andra sidan finns det åtskilliga objekt som har ett stort skyddsvärde utan att de kan påstås i fredstid vara avsedda för totalförsvarsändamål. Jag har därför valt att ange vissa funktioner, som dels är av särskilt samhällsintresse och dels typiskt sett kan vara utsatta för risker i de avseenden som lagen tar sikte på.

Statliga förvaltningsbyggnader (*första punkten*) är exempel på objekt som knappast kan anses generellt vara avsedda för totalförsvarsändamål men som ändå bör kunna beredas ett effektivt tillträdesskydd. Uttrycket omfattar framför allt myndigheters lokaler för administrativa funktioner.

Händelser på senare tid har visat att det finns en påtaglig risk för att personer i framträdande ställning utsätts för angrepp av olika slag. Behovet av individuellt personskydd skall emellertid i första hand tillgodoses genom polisiära åtgärder. Beträffande rikets båda högsta företrädare gäller att deras bostäder har officiell karaktär och därmed lätt kan bli föremål exempelvis för terroristattacker. Det finns därför anledning att inordna statschefens residens och statsministerns bostad bland de anläggningar, som skall kunna vara skyddsobjekt. Det skall framhållas att det skydd som kan åstadkommas enligt denna lag utgör ett tillträdesskydd, som avser anläggningar och områden osv. Därigenom åstadkoms indirekt också ett skydd för de människor som kan uppehålla sig inom anläggningarna såsom kollektiv. Personskyddet avseende enskilda berörs inte av förevarande lagstiftning. Det skall alltså också i framtiden vara en polisiär uppgift.

Vakttjänsten vid kungens residens — dvs. Drottningholms slott och kungliga slottet i Stockholm — räknas av tradition till försvarsmaktens uppgifter. En bestämmelse med detta innehåll återfinns i förordningen (FFS 1983:31) med tjänsteföreskrifter för försvarsmaktens personal. Det har ansetts att det fortfarande finns behov av särskilt militärt skydd mot kuppåtgärder som kan riktas mot landets statschef. Det ligger i linje med detta synsätt att den militära personal som anlitas för högvakten tillerkänns de befogenheter som tillkommer skyddsvakter. Detta blir möjligt om de kungliga residensen görs till skyddsobjekt. Jag vill — som jag har framhållit i den allmänna motiveringen — understryka att befogenheter av det slag det här är fråga om givetvis ställer särskilda krav på utbildning och omdöme hos den personal som skall anlitas. För att bevakningen skall bli tillräckligt effektiv kan det ibland finnas anledning för skyddsvakter att samverka med polispersonal vid utförandet av bevakningsuppgiften.

Liksom för närvarande bör lagen vara tillämplig på det militära försvarets kasernanläggningar, förråd, fasta övningsområden, mininstallationer, sambandsanläggningar osv. Det är inom detta område som bestämmelserna även framgent huvudsakligen kommer att användas. *Andra punkten* har därför formulerats så att den skall omfatta alla anläggningar och områden samt militära fartyg och luftfartyg till vilka staten har någon rättstitel och som används av försvarsmakten. I den mån såväl första som andra punkten är tillämpliga bör beslut i första hand kunna meddelas enligt andra punkten.

I *tredje punkten* följer en uppräknig av de civila anläggningar och områden utöver statliga förvaltningsbyggnader samt statschefens och statsministerns bostäder som skall kunna förklaras vara skyddsobjekt enligt lagen. Här har tagits upp sådan egendom som är av central betydelse när det gäller att bevara samhällets förmåga att fungera tillfredsställande. Hit hör kraftverk av olika slag, fjärrvärmeverk, dammbyggnader och vattentäkt, reningsverk, broar, hamnar och flygplatser samt rundradiostationer, övriga radio- och telestationer m.m. Sådana objekt kan antas bli utsatta för risker som gör att de behöver ett effektivt skydd redan i fredstid.

Fjärde och femte punkterna tar upp sådana områden där militär verksamhet bedrivs men som inte innehas av staten på någon civilrättslig grund. Fjärde punkten syftar till att reglera förhållandena vid exempelvis krigsförbandsövningar som bedrivs på annans mark med stöd av allemansrättsliga regler. Avspärrningar kan behöva göras både för att hindra obehörig insyn och för att skydda allmänheten mot skador. Ordet tillfälligt bör tolkas restriktivt. I det allemansrättsliga synsättet ligger att bestämmelsen inte är avsedd att tillämpas under några längre tidrymder.

Femte punkten omfattar såväl områden som utgör krigsskådeplats som sådana områden där ingripanden görs med stöd av IKFN-förordningen (1982:756). Det är uppenbart att avspärrningar i sådana fall kan behövas oavsett vem som har rådigheten över området i fråga.

5 §

Den nu gällande skyddslagen föreskriver att det vid krig eller krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden som föranletts av krig kan utfärdas tillträdesförbud beträffande objekt som är av betydelse för folkförsörjningen. När extraordinära förhållanden råder får det intresse som annars finns att vara återhållsam med begränsningar i allmänhetens rätt till tillträde i högre grad vika för t.ex. försvarsmaktens behov. Under sådana förhållanden är det av största vikt att alla anläggningar och områden av betydelse för totalförsvaret kan beredas ett tillfredsställande tillträdesskydd.

Genom regleringen i förevarande paragraf utvidgas lagens tillämpningsområde när landet befinner sig i krig eller krigsfara. Det skall alltså vara möjligt att vid ett yttre hot kunna meddela beslut avseende exempelvis sådana tillverkningsindustrier och andra anläggningar som inte faller in under ordalydelsen i 4 §. Som ett led i krigsplanläggningen bör som hittills förberedande åtgärder vidtas för en snabb verkställighet av tillträdesbegränsande beslut.

6 §

Denna bestämmelse reglerar förhållandet till den som äger ett tilltänkt skyddsobjekt eller som har nyttjanderätt till anläggningen eller området i fråga. Genom att möjligheten att besluta om tillträdesbegränsningar utvidgas till att omfatta anläggningar och områden som inte med nödvändighet ägs av staten kan konflikter uppkomma mellan å ena sidan skyddsbehovet och å andra sidan ägarens intresse av att fritt disponera sin egendom.

Till undvikande av de problem som skulle kunna uppstå om tillträdet till en enskilds egendom begränsades mera permanent mot den enskildes vilja föreskrivs i denna paragraf att ett beslut enligt 2 §, som avser sådan egendom som nämns i 4 § 3 eller i 5 § förutsätter medgivande av egendomens ägare och andra rättighetsinnehavare. Som nämnts i den allmänna motiveringen torde denna bestämmelse knappast leda till att skyddsintresset inte kan tillgodoses. Många av de anläggningar eller områden som kan komma i fråga enligt 4 § 3 ägs ju av staten och i de flesta fall när någon annan än staten är ägare kan det antas att ägarens intresse av tillträdes-

skyddande åtgärder sammanfaller med myndigheternas. Jag vill också erinra om att det finns möjligheter att enligt 19 § förelägga den som driver skyddsvärd verksamhet att vidta skyddsåtgärder. Denna möjlighet gäller såväl skyddsobjekt som andra anläggningar.

Förbud mot tillträde m. m.

7 §

I denna paragraf regleras verkningarna av ett beslut om att en anläggning eller ett område skall utgöra skyddsobjekt. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. I *första stycket* föreskrivs som huvudregel att obehöriga inte har tillträde till ett skyddsobjekt. Tillträdesförbud är genomgående den form av huvudförbud som lagen erbjuder. Någon motsvarighet till utredningens förslag om närvaroförbud som en särskild förbudsform har inte tagits upp i lagen. Att ett tillträdesförbud redan kan gälla enligt särskilda bestämmelser har jag redogjort för i avsnitt 3.1.3.

På förslag av *lagrådet* hänvisas redan i första stycket till att ett beslut om skyddsobjekt kan ha mer inskränkt verkan än tillträdesförbud.

Det får ankomma på regeringen att närmare reglera prövningen av vilka som i det enskilda fallet skall vara behöriga att vinna tillträde till ett skyddsobjekt. Lösningar bör sökas som å ena sidan garanterar att ett betryggande säkerhetsskydd kan upprätthållas men som å andra sidan inte försvårar en smidig tillämpning av reglerna i det enskilda fallet.

Som jag anförde i den allmänna motiveringen bör ett passertillståndsförfarande kunna anordnas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu gäller enligt passertillståndskungörelsen. För tillstånd att komma in i ett skyddsobjekt — exempelvis områden på en flygplats som inte är upplåtna för allmänheten — bör således kunna krävas att den som söker tillstånd kan visa sin pålitlighet genom att förete ett kriminalregisterutdrag. Närmare regler om detta bör meddelas i förordningsform.

Enligt *andra stycket* kan fotograferingsförbud utfärdas som komplement till ett tillträdesförbud. Ett sådant fotograferingsförbud gäller i första hand avbildning som sker utanför skyddsobjektet men som avser detsamma. Sådana förbud kan ofta vara påkallade om man vill åstadkomma ett effektivt sekretesskydd.

Enligt det lagförslag som remitterades till *lagrådet* fanns inte någon möjlighet att utfärda förbud mot fotografering eller liknande förfaranden inom det område, för vilket tillträdesförbud gällde. Anledningen till att jag hade avstått från att föreslå en sådan bestämmelse var att det för mig framstod som onödigt att förbjuda något visst beteende för den som inte fick vistas inom skyddsobjektet. Lagrådet har anmärkt att den valda konstruktionen inte ger möjlighet att med stöd av reglerna i den föreslagna lagen beslagta och förverka fotografier och fotografiutrustning. Häremot kan visserligen sägas att det ofta, då någon som olovligen berett sig tillträde till ett skyddsobjekt fotograferar där, finns anledning att misstänka personen i fråga för brott mot 19 kap. brottsbalken. Beslag skulle då kunna genomföras med stöd av rättegångsbalkens regler. Jag har emellertid för

egen del inte något att invända mot den reglering som lagrådet föreslår. En anledning till att på detta sätt särskilt förbjuda och straffbelägga just fotografering inom ett tillträdesskyddat område kan vara att förhållandet mellan förevarande lags straffbestämmelser och tryckfrihetsförordningens regler om anskaffarfrihet därmed kan sägas bli tydligare reglerat.

I paragrafens *tredje stycke* anges att ett tillträdesförbud kan ersättas med förbud endast mot någon viss verksamhet inom anläggningen eller området i fråga, om ett sådant partiellt förbud bedöms vara tillräckligt för att skydda objektet. I enlighet med vad som framgår av 3 § skall ju ett beslut inte göras mera ingripande än vad som faktiskt är påkallat.

Till skillnad mot 1940 års lag räknas här upp samtliga de partiella förbudsformer som skall kunna tillgripas. Uppräkningen är uttömmande. Detta torde krävas enligt regeringsformen i den mån det rör sig om begränsningar i informationsfriheten. Dessutom ligger det i rättssäkerhetens intresse och främjas en enhetlig rättstillämpning om det på detta sätt preciseras hur ett förbud kan utformas.

Förbud mot att fotografera eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar regleras redan nu i 1940 års skyddslag. Av motiven till lagen framgår att det ansågs naturligt att på detta sätt understryka att lagens syfte var att förhindra sabotage och spioneri. Självfallet kvarstår behovet av att kunna komplettera ett tillträdesförbud med ett förbud mot fotografering och liknande förfaranden, om man vill åstadkomma ett effektivt skydd mot obehörig insyn. Någon ändring i sak i förhållande till den nu gällande bestämmelsen är inte påkallad. Det framgår därför av denna paragraf liksom av 1 § i 1940 års lag att förbudet också omfattar fotografering och motsvarande verksamhet som sker utanför skyddsobjektet men riktas mot detta.

Den ändringen har gjorts i förhållande till 1940 års lag att möjligheten att förbjuda innehav av sprängämnen tagits bort. Anledningen härtill är att rätten att inneha explosiva varor regleras på annat håll och att det förefaller onödigt att i lag förbjuda den som är behörig att få tillträde till ett skyddsobjekt att inneha sprängämnen om innehavet är legalt i övrigt. Om regler behövs i detta ämne får de meddelas i form av t. ex interna säkerhetsföreskrifter.

De övriga förbudsformer som räknas upp i paragrafen har tidigare ansetts innefattas i behörigheten att utfärda tillträdesförbud. Det är fråga om verksamheter som, i fall där tillträdet till ett område i och för sig anses kunna vara obegränsat, medför risker antingen från sekretessynpunkt eller på grund av faran för skador. Det skall särskilt framhållas att med dykning givetvis inte avses simhopp i samband med bad utan sådan dykning som utförs med hjälp av särskild utrustning.

8 §

Denna paragraf syftar till att reglera verkningarna av ett utfärdat förbud i vissa fall. Allmänt gäller att ett beslut om att en anläggning eller ett område utgör skyddsobjekt inte i sig ger upphov till någon dispositionsrätt till området i fråga. En avspärrning enligt lagen kan heller inte i sig inskränka

dispositionsrätten för den som har äganderätt eller nyttjanderätt till egendomen. Om en sådan effekt önskas måste överenskommelse därom träffas. I de fall en anläggning eller ett område som avses i 4 § 3 förklaras utgöra skyddsobjekt torde överenskommelse få träffas i denna fråga i samband med att det erforderliga medgivandet inhämtas.

I vissa fall kan det emellertid vara nödvändigt att tvångsvis begränsa tillträdesrätten till ett område även för ägaren eller andra rättighetsinnehavare. När övningar och motsvarande bedrivs på annans mark skulle det kunna medföra allvarliga brister i skyddet om inte också markägaren kunde avvisas från området. I förevarande paragraf stadgas därför att i de fall som avses i 4 § 4 gäller ett tillträdesförbud eller förbud mot viss verksamhet även mot ägare och nyttjanderättshavare. Det skall framhållas att sådana beslut inte får ges permanent karaktär samt att en intresseavvägning enligt 2 § skall ske på så sätt att ingen avstängs onödigtvis.

När det gäller områden där krigshandlingar pågår eller där ingripanden annars görs för att avvärja kränkningar av territoriet finns än större anledning att låta ett tillträdesbegränsande beslut få verkan även gentemot områdets ägare. Det kan ju här vara fråga om vapeninsatser inom ramen för en verksamhet som kanske är svåröverblickbar och som inte skall behöva hindras av hänsyn till civila personer som vistas inom området. Regleringen i denna paragraf omfattar därför även skyddsobjekt som utgörs av områden som sägs i 4 § 5.

Bevakning av skyddsobjekt

9 §

1940 års skyddslag innehåller ingen uttrycklig reglering av vilka personer som kan tjänstgöra som skyddsvakter. I lagens 10 § finns en bestämmelse om särskilt förordnade skyddsvakter. Därutöver framgår av 11 §, som reglerar bevakningspersonalens befogenheter, att dessa befogenheter tillkommer förutom skyddsvakter även personal inom försvarsmakten och polismän samt gränsövervakningsmän och, vid civilförsvarsberedskap, all civil bevakningspersonal.

I förevarande paragraf har en något annorlunda systematik valts. All personal utom polismän som har till uppgift att bevaka skyddsobjekt skall härnäst benämnas skyddsvakter när de fullgör sin bevakningsuppgift oavsett vilken personalkategori de tillhör. Det får ankomma på regeringen att bestämma vilka kategorier som får anlitas och vad som skall gälla för förordnande av särskilda skyddsvakter.

10 – 18 §§

Dessa bestämmelser reglerar skyddsvakternas befogenheter. De motsvarar i sak bestämmelserna i 11 – 13 §§ skyddslagen. Vissa redaktionella ändringar har gjorts i förhållande till de tidigare bestämmelserna.

10 § reglerar de skyldigheter som åvilar enskilda som uppehåller sig vid

ett skyddsobjekt. Bestämmelsen gäller givetvis även den som uppehåller sig inom skyddsobjektet.

11 – 13 §§ reglerar skyddsvakternas befogenheter att använda tvångsmedlen kroppsvisitation och sådan husrannsakan som avser egendom som någon för med sig samt att avvisa, avlägsna, tillfälligt omhänderta eller gripa personer. Inga ändringar i sak har införts.

14 § innehåller en bestämmelse om beslag.

15 § innehåller särskilda regler om hur kroppsvisitation skall verkställas. Bestämmelsen motsvarar 12 § i den nu gällande skyddslagen.

16 och 17 §§ innehåller ytterligare regler om vad bevakningspersonalen har att iakttä vid användning av tvångsmedel. Den uttryckliga skyldigheten att dokumentera beslut är en nyhet som har tillkommit i rättssäkerhetens intresse. I 17 § tredje stycket har också tagits in en hänvisning till vissa regler i polislagen för att säkerställa att det berättigade i ett omhändertagande blir prövat av kompetent polisbefäl.

18 § svarar mot 13 § i 1940 års skyddslag.

Skyldighet att vidta skyddsåtgärder

19 – 22 §§

Dessa paragrafer motsvarar 4–6 §§ i 1940 års skyddslag. De ändringar som företagits är av redaktionell art.

Militära skyddsområden

Föreskrifter om militära skyddsområden

23 §

Denna bestämmelse, som anger förutsättningarna för beslut om militära skyddsområden, anknyter till första paragrafen på två sätt. Dels framgår det att när tillträdesskydd behövs för en militär anläggning det i första hand skall prövas om behovet av skydd kan tillgodoses genom att anläggningen förklaras vara skyddsobjekt. Först om så inte är fallet skall ett område omkring anläggningen kunna förklaras utgöra militärt skyddsområde. Vidare är det bara de ändamål, som anges i 1 § första stycket som får tillgodoses genom beslutet. Det skall alltså föreligga risk för sabotage, spioneri eller annat röjande av hemliga försvarsuppgifter eller för terrorism.

Det är vidare bara militära anläggningar som kan bli föremål för det skydd som skyddsområdesbestämmelserna ger. Att begränsa tillträdesrätten för utlänningar i områden omkring viktiga civila anläggningar skulle föra alltför långt. Särskilt viktiga militärgeografiska förhållanden i områden av strategisk betydelse måste emellertid kunna skyddas från ett alltför närgånget utländskt intresse. Även sådana områden skall därför kunna vara militära skyddsområden.

Det är regeringen som har att i förordningsform bestämma utsträckningen av de militära skyddsområdena.

Efter förslag av *lagrådet* har bestämmelsen i 2 § om att en intresseavvägning skall föregå ett beslut om tillträdesskydd gjorts tillämplig även på beslut enligt denna paragraf.

Förbud mot tillträde m. m.

24 §

Den viktigaste rättsverkan av ett beslut om att ett område skall vara militärt skyddsområde slås fast i denna bestämmelse. Utlänningar, dvs. personer som inte är svenska medborgare, har inte tillträde dit om de inte beviljats särskilt tillstånd. Denna regel är numera absolut. Någon motsvarighet till de tidigare bestämmelserna om tillåten vistelse på särskilda platser och vägar upp till 72 timmar har inte införts i lagen. De platser och vägar där utlänningar bedöms kunna få vistas under så lång tid skall i stället undantas från skyddsområdena.

Inte heller finns i den nya lagen någon motsvarighet till de äldre bestämmelserna som särskilt riktade sig mot utländska fartyg. Endast om de ombordvarande är utländska medborgare finns förutsättningar att ingripa mot ett fartygs närvaro inom ett militärt skyddsområde. Ett ingripande skall å andra sidan naturligtvis göras mot ett svenskt fartyg med utländska medborgare ombord.

25 §

Med den konstruktion av skyddsområdesreglerna som förordas nu blir ett generellt förbud för utlänningar att fotografera inom militära skyddsområden meningslöst. Den som inte får vistas inom området skall naturligtvis inte förbjudas att fotografera där. Först efter särskilt tillstånd är ju en utlänning berättigad att befinna sig inom området. Ett tillstånd bör därför, om behov därav bedöms föreligga, kunna förenas med fotograferingsförbud och förbud mot liknande förfaranden. Detta slås fast i förevarande bestämmelse.

Ett fotograferingsförbud enligt denna paragraf kan bara gälla inom själva skyddsområdet och alltså inte — som fallet är vid skyddsobjekten — träffa fotografering som sker från en plats utanför området in mot detsamma. Anledningen till denna skillnad är att de militära skyddsområdena kan antas bli avgränsade med sådan marginal att fotografering som sker utanför områdets gränser kan antas vara oskadlig.

Det är att märka att på sådana platser och vägar, som undantas från de militära skyddsområdena därför att utlänningar bedöms kunna vistas där utan särskild prövning, kommer hädanefter inte att råda några restriktioner, vare sig vad gäller tiden för vistelsen eller utlänningarnas uppträdande. Fotograferingsförbud kan inte heller utfärdas enligt lagen att gälla för dessa zoner.

Samma tankegångar som när det gäller skyddsobjekten ligger bakom det förhållandet att förbudet mot innehav av sprängämnen tagits bort även i detta sammanhang.

I *första stycket* av denna paragraf ges grundläggande bestämmelser för tillståndsprövningen. Tillstånd till vistelse får lämnas om särskilda skäl föreligger. Det förhåller sig alltså inte så att tillstånd alltid skall meddelas om inte något särskilt förhållande talar däremot. Den enskilde utlänningen måste alltid åberopa något skäl till att just han skall beviljas tillstånd. Naturligtvis får inte orimligt stora krav ställas på tyngden av de skäl som skall kunna berättiga till tillstånd.

Den uppfattning som utredningen gett uttryck för att utlänningar med särskilt stark anknytning till Sverige skall komma i åtnjutande av en positiv särbehandling har här kommit till klart uttryck. Förutom dem som är stadigvarande bosatta här i landet bör denna förmån gälla sådana utlänningar som tidigare varit bosatta här, sådana som äger fast egendom här i landet och sådana som har nära släktingar här, allt under förutsättning givetvis att andra skäl inte talar mot tillstånd. Även andra kategorier kan böra gynnas.

Ett tillstånd skall kunna utformas efter behov. Det skall kunna avse viss tid och plats eller vara obestämt i något av dessa avseenden samt, undantagsvis, kunna gälla flera skyddsområden. De närmare förutsättningarna för olika former av tillstånd får anges i verkställighetsföreskrifter.

Tillstånd skall, om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet såsom framgår av *andra stycket* kunna återkallas. Såväl förhållanden hänförliga till den person som har beviljats tillståndet som säkerhetspolitiska förändringar skall kunna aktualisera ett återkallande av tillstånd.

Det är regeringen som genom bemyndigande har att bestämma vilka myndigheter som skall handlägga tillståndsärendena.

Bevakning av militära skyddsområden

27 §

På motsvarande sätt som när det gäller skyddsvakter benämns all personal utom polismän som fått till uppgift att bevaka ett militärt skyddsområde skyddsområdesvakter. Detta framgår av den här aktuella bestämmelsen. Det blir regeringens sak att bestämma vem som skall kunna anlitas som skyddsområdesvakt.

28 – 33 §

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser som anger vilka tvångsmedel som står till bevakningspersonalens förfogande och hur tvångsmedlen skall användas.

28 § reglerar de skyldigheter som åvilar enskilda som uppehåller sig inom ett militärt skyddsområde.

I 29 § har skyddsområdesvakter tillagts befogenhet att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta den som påträffas inom ett militärt skyddsområde och som överträder någon bestämmelse i lagen. Stadgandet är nytt och överensstämmer i viss utsträckning med vad utredningen föreslagit.

Det har utformats efter mönster av motsvarande bestämmelse som gäller för skyddsobjekten. Skyddsområdesvakterna har till skillnad från skyddsvakter inte möjlighet att i denna egenskap verkställa kroppsvisitation. Utformningen av paragrafen ger skyddsområdesvakterna befogenhet att ingripa också vid överträdelser av bestämmelserna om skyddsobjekt.

30 § ger skyddsområdesvakter samma befogenhet som skyddsvakter att ta föremål i beslag.

31 och 32 §§ innehåller regler om vad bevakningspersonalen har att iakttä vid användning av tvångsmedel. Den uttryckliga skyldigheten att dokumentera beslut har tillkommit i rättssäkerhetens intresse. Liksom fallet är med omhändertaganden i anslutning till skyddsobjekt skall bestämmelserna i 15–17 §§ polislagen iakttas av polispersonal som tar befattning med omhändertaganden inom militära skyddsområden.

33 § svarar mot 13 § i 1940 års skyddslag. Samma sekretessregel bör gälla för skyddsområdesvakter som genom lagen tillagts vidgade befogenheter att använda tvångsmedel.

Sjömätning och lodning

34 §

Denna paragraf motsvarar 8 § i den nuvarande skyddslagen. Endast redaktionella ändringar har gjorts. Det får ankomma på regeringen att bestämma vilken myndighet som fortsättningsvis skall pröva tillståndsärenden.

Ansvar m. m.

35–39 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om ansvar och förverkande. I den allmänna motiveringen har jag redogjort för skälen till att jag valt att behålla de nu gällande straffsatserna samt för de överväganden i övrigt som ligger till grund för bestämmelsernas utformning.

Ikraftträdande

Tillämpningen av den nya lagen fordrar att vissa förberedande åtgärder vidtas. Lagen bör därför inte träda i kraft förrän den 1 januari 1991. De beslut som meddelats med stöd av den upphävda skyddslagen bör gälla efter ikraftträdandet. På så sätt blir det möjligt att åtminstone övergångsvis behålla skyltar och annan märkning, som hänvisar till de äldre bestämmelserna. Övergångsbestämmelserna har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. Det ankommer på regeringen att i samband med lagens ikraftträdande upphäva den nuvarande skyddsområdesförordningen.

Ändringen i 21 kap. 3 § brottsbalken föranleds av att 1940 års skyddslag ersätts av lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. Skyddsområdesvakter bör ha samma ställning som skyddsvakter.

5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m.

Lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. innehåller ingen motsvarighet till skyddslagens bestämmelse om särskilda säkerhetsområden. Hänvisningen till sådana säkerhetsområden i 3 § lagen om gränsövervakningen i krig m. m. måste därför ändras. Regleringen bör behållas i sak i vad den avser krigsskådeplats, som utgör skyddsobjekt.

5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

I lagens 1 § regleras i vilka fall kustbevakningens personal är behörig att med polismans befogenheter bedriva övervakning för att hindra brott. I första punkten anges för närvarande att så får ske när det gäller författningar om inskränkningar i utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område. Det finns således möjlighet för kustbevakningspersonal att ingripa mot överträdelse av skyddsområdesbestämmelserna men däremot inte av den nuvarande skyddslagens bestämmelser.

Starka skäl talar, som tillträdesskyddsutredningen funnit, för att kustbevakningens personal skall kunna anlitas för bevakning även av skyddsobjekt. Många av dessa är ju belägna inom de ofta svårtillgängliga områden där kustbevakningen bedriver övervakning. Personalen besitter också erforderlig erfarenhet och kompetens.

Det ankommer visserligen på regeringen att i tillämpningsföreskrifter till lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. ange vilka personalkategorier som skall anlitas för bevakning av skyddsobjekt och militära skyddsområden. För att göra övervakningen så effektiv som möjligt bör emellertid även förevarande lag ändras på så sätt att kustbevakningstjänstemän ges polismans befogenhet vid bevakning av såväl skyddsområden som av skyddsobjekt.

5.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän

2 §

Enligt lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. kan den som är sysselsatt inom hälso- och sjukvården tas ut till viss tjänstgöring inom bl. a. försvarsmakten. Enligt en ändring i 6 § i nämnda lag år 1987 (SFS 1987:381) omfattar plikten också skyldighet att under högst 60 dagar delta i utbildning och övning. Lagen om disciplinförseelser av krigsmän, m. m. är tillämplig på krigsmän. I krig är

alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten krigsmän. Denna regel är tillämplig på hälso- och sjukvårdspersonal. Någon motsvarande regel för fredstid finns emellertid inte. Med hänsyn till att hälso- och sjukvårdspersonalen inom försvarsmakten i den fredstida utbildningen tjänstgör tillsammans med värnpliktiga i förband under i övrigt samma förhållanden bör de vara underkastade samma disciplinregler som de värnpliktiga. En bestämmelse om detta har förts in i 2 §.

Denna ändring bör träda i kraft snarast. Det har därför föreskrivits att ändringen i förevarande paragraf skall träda i kraft den 1 juni 1990.

3 §

Ändringen föranleds av att skyddslagen upphävs och ersätts med lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. Skyddsområdesvakter bör jämföras med skyddsvakt.

5.6 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989: 529)

Förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden stöder sig numera på ett bemyndigande i 12 kap. 1 § utlänningslagen. Genom att reglerna om särskilda tillträdesförbud för utlänningar nu ges lagform kan bemyndigandet i utlänningslagen upphävas till den del det ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om inskränkningar i utlänningars rätt att vistas inom vissa områden med hänsyn till Sveriges säkerhet.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m.,
4. lag om ändring i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning,
5. lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m.,
6. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Skyddsområden och kontrollområden är en form av tillträdesskydd och utgör som sådant en del av det större begreppet säkerhetsskydd. Tillträdesskyddet skall hindra obehöriga från att få tillträde till anläggningar, områden, fartyg, flygplatser och andra ställen som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt eller där verksamhet som har betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt bedrivs.

Det nuvarande systemet med skydds- och kontrollområden tillkom 1967 som ett resultat av ett förslag från den s. k. skyddsområdesutredningen. Sedan 1976 gäller förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden. Genom förordningen inskränks utlänningars och utländska fartygs rätt att uppehålla sig inom ett totalt avsnitt av våra gräns- och kustområden där det finns viktiga försvarsanläggningar. Förordningen grundar sig på 27 § utlänningslagen, enligt vilken regeringen får inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom vissa områden, om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet.

I ett kontrollområde får med vissa begränsningar utlänningar och utländska fartyg vistas utan tillstånd under tre månader per kalenderår. För medborgare i de övriga nordiska länderna gäller ingen sådan tidsgräns. I ett skyddsområde får — med vissa begränsade undantag — utlänningar och utländska fartyg inte uppehålla sig utan tillstånd. Dispens från bestämmelserna kan efter ansökan lämnas av försvarsområdesbefälhavaren. Medgivande till bosättning i ett skyddsområde eller kontrollområde lämnas av länsstyrelsen. Föreskrifter om tillsynen av skydds- och kontrollområden har meddelats av rikspolisstyrelsen.

Utredningens utformning av skyddsområdesinstitutet

Utredningens uppdrag har varit att se över det nuvarande systemet. Direktiven förutsätter att det alltså skall finnas områden dit utlänningar inte utan tillstånd äger tillträde.

F. n. finns det två slag av områden — skyddsområden och kontrollområden. Restriktionerna är avsevärt strängare när det gäller skyddsområden än vad de är beträffande kontrollområden.

Utredningen har funnit att de nuvarande kontrollområdena har ett mycket begränsat värde för att hindra obehörig insyn. Det begränsade värdet uppväger inte de nackdelar som följer med en uppdelning i två olika slags områden. En alldeles klar svaghet som visat sig är att de regler som gäller för kontrollområden har blivit svårbegripliga. Det är också nära nog omöjligt att effektivt övervaka deras efterlevnad.

Utredningen föreslår därför att de nuvarande kontrollområdena tas bort, utan att ersättas med någon ny konstruktion. Förutom att betydande områden sålunda befrias från restriktioner vinner man därigenom att reglerna för områdesskyddet kan göras enhetliga och klara.

I den nuvarande förordningen om skydds- och kontrollområden anges syftet med områdesskyddet vara att skydda anläggningar av betydelse för totalförsvaret. Vid utredningens genomgång av de olika områdena som är eller kan tänkas bli skyddsområden har det visat sig att det utan undantag är förekomsten av militära anläggningar som motiverar ett skyddsområde. Det är också utan tvekan så att den allmänna uppfattningen om områdena är att de har en militär bevekelsegrund.

Mot denna bakgrund har utredningen funnit det följdriktigt att områdena ges en benämning som svarar mot vad det verkligen handlar om. Områdena bör därför benämnas militära skyddsområden. Förhoppningsvis kan det också underlätta förståelsen för behovet av dessa områden.

Grunder för bestämmande av militära skyddsområden. Val av områden

En utgångspunkt när utredningen haft att ta ställning till om ett område skall föreslås till militärt skyddsområde har varit det säkerhetsmässiga intresse som ligger bakom dessa områden. Detta intresse framgår av att syftet med ett militärt skyddsområde är att det skall tjäna som skydd för militära anläggningar och för områden som har särskild militärstrategisk vikt. Det är samma syfte som dagens skyddsområden i praktiken tjänar, även om ändamålet med dem uttrycks något annorlunda i författningstexten. Typiskt för ett militärt skyddsområde är att det inom sina gränser rymmer ett flertal militära anläggningar, som merendels bildar ett försvarssystem. Till detta kommer de militärgeografiska förhållandena. Dessa faktorer varierar dock i styrka mellan olika områden.

Mot det säkerhetsmässiga intresset av att militära skyddsområden behålls eller inrättas har utredningen haft att väga sådana intressen av annat slag som berörs av dessa områdens förekomst. Som exempel på intressen av detta slag som spelat roll vid bedömningen kan tas friluftsliv och turism.

Utredningen har arbetat efter den linjen att det endast är i de fall då det säkerhetsbetingade intresset varit obestridligt starkare än andra intressen som ett visst område föreslagits till militärt skyddsområde. Det har fått till följd att områden, som det i och för sig finns vägande skäl för att skydda från insyn, trots det inte tagits med i utredningens förslag. Så har bland annat områden med ett starkt turisttryck inte tagits med, därför att det skulle bli en alltför ingripande åtgärd att inskränka utlänningars tillträde till dessa områden.

Utsträckningen av de militära skyddsområdena regleras inte i den av utredningen föreslagna lagen utan i en till lagen knuten förordning. Det blir alltså på samma sätt som i dag regeringen som beslutar om ett militärt skyddsområdes fastställande och om gränserna för området.

Lag i stället för förordning

I utredningens förslag ändras bestämmelsernas författningsmässiga dräkt från förordning till lag. Genom att förordningen upphöjs till lag har det

blivit möjligt att ta in ansvarsbestämmelserna — som nu finns i utlänningsslagen — i anslutning till bestämmelserna om vad utlänningar och utländska fartyg har att iaktta. Dessutom innehåller redan den nu gällande förordningen bestämmelser om fotograferingsförbud under vissa förhållanden. Sådana bestämmelser rör informationsfriheten, som är grundlagsfästad. En inskränkning i en grundlagsfästad rättighet kräver lagform. Enligt utredningen bör fotograferingsförbudet finnas kvar om än i modifierad form. Det har sålunda under alla förhållanden behövts en ändrad författningsform, såsom utredningen nu föreslår.

Till den nya lagen bör anslutas en förordning med bestämmelser av tillämpningskaraktär.

Behandlingen av utlänningar

Skydds- och kontrollområdena riktar sig mot utlänningar. Restriktionerna för kontrollområdena gäller dock inte för nordiska medborgare.

Med den inriktning av ett framtida områdesskydd som utredningen föreslår kommer det bara att finnas ett slags områden, militära skyddsområden. En differentierad behandling av utlänningar kan således inte som nu göras med utgångspunkt i vilken typ av område som det är fråga om.

En särskild och viktig fråga för utredningen har varit att belysa om personer med utländskt medborgarskap men födda här i landet eller bosatta här sedan länge i större utsträckning kan likställas med svenska medborgare i fråga om att få tillträde till de militära skyddsområdena. Utredningen har prövat olika vägar för att om möjligt finna en lösning på detta problem. Emellertid har utredningen funnit att det inte är möjligt att direkt i författningstexten ange vilka utländska medborgare som skall undantas från tillträdesrestriktionerna. I stället har utredningen ansett att den här problematiken bör lösas på så sätt att det i tillämpningsföreskrifterna för tillståndsprövningen markeras att de utländska medborgare som här avses bör ges en generösare behandling. I dagens läge tar man inte alltid hänsyn till att den sökande är född här i landet eller bosatt här sedan länge. En generösare behandling innebär enligt utredningens synsätt att tillstånd kan ges utan att t. ex. några geografiska begränsningar skrivs in i tillståndet. Det kan också innebära att tillstånd ges som gäller tills vidare.

Tillsynsansvaret för militära skyddsområden

I dag är det polisen som har huvudansvaret för tillsynen av skydds- och kontrollområden. Det är en ordning som i synnerhet militära myndigheter velat ändra. Man har då förfäktat att eftersom det är militära anläggningar och intressen som de här områdena skall skydda, så är det också naturligt att militära myndigheter har ansvaret för att tillträdesbestämmelserna efterlevs.

Utredningen har inte kunnat finna att det finns anledning att avvika från vad som nu gäller i fråga om ansvaret för tillsynen. Det är framför allt principiella skäl som dikterar utredningens ställningstagande. Tillsynen av att skyddsområdesbestämmelserna efterlevs måste betraktas som en form

av utlänningskontroll. Denna är en polisiär uppgift. Det direkta ansvaret för en verksamhet av polisiär natur skall – enligt en i vårt samhälle fast förankrad uppfattning – vila på polisen. En annan sak är att andra myndigheter skall bistå polisen i dess arbete. Det är också självklart att militära intressen skall beaktas vid planering och utförande av tillsynen.

Tillsynspersonalens befogenheter

Befogenhet att ingripa vid överträdelser av bestämmelserna om skydds- och kontrollområden tillkommer i dag rent faktiskt bara polispersonal och kustbevakningstjänstemän. Det har av olika skäl framstått som en brist att inte även övriga i tillsynen medverkande personalkategorier kan ingripa. För att i någon mån komma till rätta med denna brist föreslår utredningen att även annan tillsynspersonal än polis och kustbevakningstjänstemän skall få vissa begränsade befogenheter att ingripa mot utlänningar som överträder bestämmelserna. De befogenheter som utredningen föreslår är rätt att avvisa, avlägsna och ytterst att tillfälligt omhänderta vederbörande utlänning.

De här nämnda befogenheterna skall bara få användas av personal som har för ändamålet erforderlig utbildning och besitter tillräcklig erfarenhet. Dessutom skall personen i fråga ha viss tjänsteställning. Avsikten är således inte att t. ex. varenda skyddsområdesvakt skall ha rätt att ingripa med det tvång som ett utnyttjande av befogenheterna trots allt innebär.

Fotografering, dykning m. m. inom ett militärt skyddsområde

Ett begränsat fotograferingsförbud skall gälla inom ett militärt skyddsområde. Det förbud som utredningen föreslår har emellertid fått en annan utformning än det som gäller i dag. Den nuvarande formuleringen har visat sig vara svårtolkad. Utredningen har strävat efter att ge fotograferingsförbudet ett mer konkret innehåll än dagens. Ett absolut fotograferingsförbud för utlänningar har utredningen avvisat.

Utredningen har också behandlat frågorna om det skall gälla förbud mot dykning, typ sportdykning, inom ett militärt skyddsområde och om det bör införas särskilda regler om flaggpunkt för fartyg som befinner sig inom dessa områden. Förslag av denna innebörd har dock utredningen inte funnit skäl att lägga fram.

Ansvarsbestämmelser

Påföljden för en utlänning som bryter mot bestämmelserna för skyddsområden bör alltså i normalfallet vara böter. Liksom nu bör dock fängelse i högst sex månader ingå i straffskalan.

Det har visat sig ofta vara svårt att fastställa om ett brott mot bestämmelserna har begåtts med uppsåt eller inte. Däremot står det ofta klart att en överträdelse har skett av oaktsamhet. Med tanke härpå har lagförslaget avfattats så att straffbarhet inträder inte bara om gärningen har begåtts uppsåtligt utan även i oaktsamhetsfallen.

En svensk medborgare, som medverkar till att en utlänning olovligen uppehåller sig inom ett militärt skyddsområde, kan enligt utredningens mening anses väl så straffbar som utlänningen. Utredningen föreslår därför att sådan medhjälp skall straffas med böter.

En hel del överträdelser av skyddsområdesbestämmelserna har otvivelaktigt karaktären av bagatellbrott. Utredningen menar att det i sådana fall bör kunna ifrågakomma att meddela rapporteftergift enligt bestämmelserna därom i polisförordningen. Möjligheten bör dock utnyttjas restriktivt, och även dessa överträdelser bör dokumenteras hos polismyndigheten.

Information

Ett särskilt avsnitt uppehåller sig utredningen vid frågan om information. För förståelse av de militära skyddsområdena och för att upprätthålla respekten för dem framstår det som ytterst angeläget att de som på ett eller annat sätt berörs av områdena informeras såväl om områdenas existens som om motiven för att de finns till. Utredningen pekar på vilka olika vägar som kan användas för att sprida denna information.

Förslag till

Lag (0000:00) med bestämmelser om militära skyddsområden

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag ges bestämmelser om de begränsningar i rätten att uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde, som gäller för utlänningar och utländska fartyg.

Med militärt skyddsområde avses ett område som fastställts av regeringen till skydd för militära anläggningar och geografiska förhållanden som är av särskild betydelse för det militära försvaret.

Bestämmelserna om utländskt fartyg gäller även för utländsk svävare samt för svenskt fartyg och svensk svävare som används av utlänning.

2 § Inom ett militärt skyddsområde får en utlänning eller ett utländskt fartyg inte uppehålla sig i vidare mån än som följer av denna lag.

En utlänning får inte inom ett militärt skyddsområde fotografera eller på annat sätt avbilda eller beskriva eller företa mätning av militära anläggningar eller av geografiska förhållanden, om därigenom framkommer uppgifter som kan antas ha betydelse för rikets säkerhet.

En utlänning får inte inneha sprängämne inom ett militärt skyddsområde.

Tillåtna platser, vägar och vattenfarleder

3 § En utlänning och ett utländskt fartyg får under högst 72 timmar i följd uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde på särskilt fastställt uppehållsplats, ankarplats och förtöjningsplats. I tiden inräknas den tid det tar att färdas genom området till och från platsen.

4 § En utlänning och ett utländskt fartyg får för direkt genomfart av ett militärt skyddsområde eller för direkt förflyttning till plats som sägs i 3 § begagna särskilt fastställd väg och vattenfarled inom området.

5 § En utlänning får, om inte regeringen föreskriver annat, resa med järnväg genom ett militärt skyddsområde.

6 § Platser, vägar och vattenfarleder som avses i 3 och 4 §§ fastställs av regeringen.

Tillstånd i särskilda fall att uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde

7 § En utlänning kan beviljas tillstånd att bosätta sig inom ett militärt skyddsområde.

En utlänning och ett utländskt fartyg kan beviljas tillstånd att uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde på annan plats eller under längre tid än som anges i 3 § eller att begagna annan väg eller vattenfarled än som anges i 4 §.

Om skäl är därtill får tillstånd beviljas att gälla tills vidare. Tillstånd får också beviljas utan att uppehållsrätten begränsas till viss plats inom området.

Färd inom området skall i förekommande fall avse direkt genomfart eller förflyttning till eller från den plats som anges i tillståndet. Erinran härom skall tas in i beviset om tillstånd.

8 § Tillstånd till bosättning inom ett militärt skyddsområde meddelas av länsstyrelsen efter samråd med rikspolisstyrelsen och försvarsområdesbefälhavaren. Annat tillstånd meddelas av försvarsområdesbefälhavaren efter samråd med polismyndigheten. Tillstånd får meddelas när det kan ske utan fara för rikets säkerhet.

Tillstånd får återkallas när hänsyn till rikets säkerhet föranleder det.

Uppgiftsskyldighet för utlänningar m. m.

9 § En utlänning som uppehåller sig inom ett militärt skyddsområde är skyldig att på anfordran av polisman, bevakningspersonal inom försvarsmakten, skyddsområdesvakt, tulltjänsteman eller lotspersonal förete pass eller annan legitimationshandling och bevis om tillstånd som har meddelats honom enligt denna lag.

10 § Ankrar eller förtöjer ett utländskt fartyg inom ett militärt skyddsområde på plats där det inte är tillåtet, skall fartygets befälhavare genast anmäla förhållandet till polismyndighet, militär myndighet, tullmyndighet eller lotsmyndighet.

Sedan anmälan gjorts får fartyget endast i fall av nöd ha förbindelse med land utan tillstånd av polismyndighet.

11 § Har ett utländskt fartyg ankrat eller förtöjt inom ett militärt skyddsområde på plats där det inte är tillåtet, skall befälhavaren på anfordran av polisman, bevakningspersonal inom försvarsmakten, tulltjänsteman eller lotspersonal lämna uppgifter om fartyget och de ombordvarande på blankett enligt formulär som överbefälhavaren fastställer i samråd med rikspolisstyrelsen.

12 § Polismän, tulltjänstemän och bevakningspersonal inom försvarsmakten får, om det krävs för att tillsynsuppgiften skall kunna fullgöras, avvisa eller avlägsna eller, om sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person som bryter mot bestämmelserna i denna lag.

Har någon annan än en polisman verkställt omhändertagandet, skall anmälan genast göras till en polisman. Denne skall genast pröva om åtgärden skall bestå. Den som har omhändertagits skall friges så snart ändamålet med omhändertagandet har förfallit.

Ansvarsbestämmelser m. m.

13 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot 2, 3 eller 4 §§ eller 10 § andra stycket.
2. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 10 § första stycket eller 11 §.
3. åsidosätter vad som har föreskrivits i tillstånd som meddelats med stöd av 7 §.

4. lämnar oriktig uppgift i ansökan om tillstånd enligt denna lag, om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

I ringa fall döms inte till straff.

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 2

14 § Har flera medverkat till straffbelagd gärning som i 13 § första stycket 1. sägs gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

15 § En svensk befälhavare på ett utländskt fartyg, som bryter mot bestämmelserna i denna lag, döms till böter, om ej gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken. I ringa fall skall dock inte dömas till straff.

16 § Fotografi eller annan bild eller beskrivning eller mätningssuppgift som framställts i strid med bestämmelserna i denna lag skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart obilligt. Detsamma gäller sprängämne som påträffas hos utlänning inom militärt skyddsområde.

17 § Bestämmelser om tillsynen över efterlevnaden av denna lag meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den Genom lagen upphävs förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden.

I samband med ikraftträdandet iakttas följande 1. Äldre bestämmelser gäller i fråga om förhållande som hänför sig till tiden före ikraftträdandet, 2. Tillstånd som meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall äga giltighet även för tiden efter ikraftträdandet som om det meddelats enligt denna lag.

Förordning (0000:00) om militära skyddsområden

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Militära skyddsområden fastställs till skydd för militära anläggningar och geografiska förhållanden som är av särskild betydelse för det militära försvaret. Dessa områden anges i bilaga 1 till denna förordning.*

2 § Sådana uppehållsplatser, ankarplatser och förtöjningsplatser samt vägar och vattenfarleder som avses i 3 och 4 §§ lagen (0000:00) med bestämmelser om militära skyddsområden framgår av bilaga 2 till denna förordning.*

3 § Föreskrifterna i lagen (0000:00) med bestämmelser om militära skyddsområden och i denna förordning om försvarsområdesbefälhavare tillämpas i fråga om

1. Hemsö militära skyddsområde på chefen för Norrlands kustartilleriförsvär,

2. Singö, Söderarms, Sandhamns östra, Sandhamns västra, Mörtö-Bunsö, Huvudskärs, Muskö och Landsorts militära skyddsområden på chefen för Stockholms kustartilleriförsvär.

4 § Tillsyn att en utlänning eller ett utländskt fartyg icke olovligen uppehåller sig inom ett militärt skyddsområde åligger polismyndigheten. För tillsynen får polismyndigheten eller, om tillsynen berör flera polisdistrikt, länsstyrelsen som skyddsområdesvakt förordna en person som inte är anställd inom polisväsendet. Det åligger försvarsmaktens, tullverkets och sjöfartsverkets personal att medverka vid tillsynen.

5 § Tillsynen av ett militärt skyddsområde skall planeras så att den kan utföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Vid planläggningen skall samråd äga rum med de myndigheter som medverkar vid tillsynen. Därvid skall militära myndigheters önskemål beaktas så långt detta är möjligt.

Närmare föreskrifter för tillsynen meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med överbefälhavaren, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket.

6 § Försvarsområdesbefälhavaren skall hålla polismyndigheten underrättad om sådana förhållanden som kan antas ha betydelse för tillsynens utförande. Även andra tillsynen medverkande myndigheter bör hållas underrättade om sådana förhållanden.

7 § Överbefälhavaren bör medverka till att militära skyddsområden utmärks på kartor och sjökort. Överbefälhavaren bör också verka för att resehandböcker, prospekt, turistbroschyrer o. d. som finns i allmänna handeln eller delas ut till resande i möjlig utsträckning innehåller uppgift om militära skyddsområden.

8 § Länsstyrelsen tillkännager i ortstidning och länets författningssamling militärt skyddsområdes benämning och omfattning samt sådana fastställda platser, vägar och vattenfarleder inom militärt skyddsområde som anges i bilaga 2.

* Bilagan är inte medtagen här

9 § På platser där viktigare vägar och vattenfarleder skär ett militärt skyddsområdes gräns och på andra lämpliga platser vid gränsen skall försvarsområdesbefälhavaren efter samråd med länsstyrelsen låta sätta upp skyltar med upplysningar om det militära skyddsområdet.

Närmare anvisningar för skyltarnas utformning och placering meddelas av överbefälhavaren efter samråd med rikspolisstyrelsen och statens trafiksäkerhetsverk.

10 § Vid större järnvägsstationer, busshållplatser, färjelägen, allmänna bryggor och campingplatser inom och i närheten av ett militärt skyddsområde samt på tåg, båtar och bussar i regelbunden trafik till och inom sådant område skall försvarsområdesbefälhavaren låta anslå en sammanfattning av bestämmelserna för området. Sammanfattningen utarbetas genom överbefälhavarens försorg och skall bl. a. innehålla uppgifter som avses i 8 §. En gång om året införs sammanfattningen genom sjöfartsverkets försorg i "Underrättelser för sjöfarande".

11 § Överbefälhavaren skall låta utarbeta en till engelska, finska, franska, polska, ryska och tyska översatt sammanfattning av bestämmelserna för militära skyddsområden. Sammanfattningen skall genom polismyndighetens försorg delas ut till hotell och pensionat inom och i närheten av ett militärt skyddsområde.

Den som driver hotell- och pensionatrörelse inom ett militärt skyddsområde skall hålla sammanfattning som avses i första stycket tillgänglig för resande.

12 § Handling som innefattar anmälan enligt 61 eller 62 § utlänningsförordningen (1980: 376) skall lämnas i ett extra exemplar, om anmälan avser bostadsupplåtelse eller arbetsanställning inom ett militärt skyddsområde.

Den som inom ett militärt skyddsområde upplåter bostad i annat fall än som avses i 61 § utlänningsförordningen eller på särskilt anordnat lägerområde mot vederlag upplåter tältplats åt utlänning, som har fyllt 16 år och inte är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, skall till polismyndigheten anmäla när utlänningen ankommer och avflyttar. Anmälan skall göras inom 24 timmar från utlänningens ankomst respektive avflyttning.

Med bostad avses i andra stycket inte sovplats på järnvägståg eller fartyg i trafik.

Polismyndigheten vidarebefordrar anmälan enligt denna paragraf till försvarsområdesbefälhavaren.

13 § Den som underlåter att fullgöra skyldighet enligt 11 § andra stycket eller 12 § andra stycket döms till böter, högst femhundra kronor.

Denna förordning träder i kraft den

En ny skyddslag

Lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. — i dagligt tal benämnd skyddslagen — kom till under andra världskriget och utformades under intryck av de då rådande förhållandena. Lagens syfte var att bereda skydd för främst det militära försvarets anläggningar och verksamhet. Även folkförsörjningens behov av skydd beaktades i viss mån. Snare har lagens tillämpningsområde kommit att utvidgas något. Det mest betydelsefulla är att kärnkraftverken förts in under lagens tillämpningsområde. Alltjämt är det dock så att lagen främst är inriktad på att tillgodose det militära försvarets behov av skydd mot verksamhet som kan hota försvarsmaktens anläggningar m. m. I synnerhet gäller detta i fredstid.

I det här betänkandet lägger utredningen fram förslag till en ny skyddslag, anpassad till dagens förhållanden. I den nya lagen har totalförsvaret fått komma till klart uttryck. Huvudsyftet med lagen, nämligen att skydda mot sabotage och spioneri, är oförändrat och har uttryckligen angetts i lagtexten, men det skyddet är i utredningens förslag utsträckt till att omfatta hela totalförsvaret. I utredningens förslag görs i princip inte någon skillnad mellan militära och civila objekt vad gäller möjligheten att bereda ett objekt skydd med stöd av skyddslagen.

Även om lagen sålunda har anpassats till den numera rådande totalförsvarssynen har det ändå tätt sig naturligt att göra åtskillnad mellan det militära försvaret och totalförsvaret i övrigt. I utredningens förslag talas det därför om två sorters skyddsföremål, militära och civila. Dessa termer är så inarbetade att det har varit naturligt att bibehålla dem och dessutom ta in dem i lagtexten.

Det ökade hotet mot riket i form av kränkningar av territoriet har uppmärksamrats. Detsamma gäller den ökade risken för sabotage. Utredningen föreslår därför att tillträdesförbud får utfärdas för ett område där försvarsmakten tas i anspråk för ingripande enligt IKFN-förordningen. Vidare föreslår utredningen att samma möjlighet att införa tillträdesförbud för ett område skall finnas om man bedömer att det föreligger en särskild risk för sabotage.

Den möjlighet som nu finns att förbjuda obehöriga att närvara vid försvarsmaktens övningar och försök föreslås bli utsträckt till att omfatta hela totalförsvaret och även gälla vid prov som bedrivs av en totalförsvarsmyndighet.

När fråga uppkommer om att utfärda tillträdes- eller närvaroförbud skall enligt förslaget hänsyn kunna tas inte enbart till riskerna för spioneri och sabotage utan även till risken för att allmänheten kan komma till skada genom en militär eller civil totalförsvarsmyndighets verksamhet.

Bestämmelser om rätt att få tillträde till ett skyddsföremål finns idag intagna i en särskild kungörelse om passertillstånd. Eftersom dessa bestämmelser har ett omedelbart samband med reglerna om skyddsföremål

föreslår utredningen att frågan om passertillstånd skall regleras i skyddslagen.

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 3

När det gäller bevakning av skyddsföremål innebär utredningens förslag att kretsen av bevakningspersonal utvidgas något. Utredningen föreslår sålunda att inte bara hemvärnsmän ur allmänna hemvärnet utan även ur driftvärnet skall kunna tas i anspråk för bevakning. Dessutom föreslås att tjänstemän ur tullverkets kust- och gränsbevakning skall kunna fullgöra bevakningsuppgifter vid skyddsföremål.

Förslag till

Skyddslag (0000:00)

Härigenom föreskrivs följande

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag ges bestämmelser till skydd mot sabotage och spioneri samt mot röjande av hemlig uppgift som rör totalförsvaret. I lagen ges också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada, som kan uppkomma till följd av verksamhet inom totalförsvaret, och om åtgärder för att hindra att obehöriga genom sin närvaro försvårar verksamhet som bedrivs av en totalförsvarsmyndighet.

2 § Beslut om förbud som avses i 3–8 §§ eller om föreläggande enligt 11 § eller om besiktning enligt 12 § utfärdas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer eller enligt regeringens bemyndigande militärchef.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Om förbud mot tillträde och närvaro

3 § Till skydd för anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg, fordon, viktig materiel eller område, som försvarsmakten äger, hyr eller arrenderar, får utfärdas *tillträdesförbud* för obehöriga. Förbudet får även omfatta den närmaste omgivningen kring egendom som nu sagts i den utsträckning som provas oundgängligen nödvändig.

Egendom som skyddas enligt första stycket är militärt skyddsföremål.

4 § Till skydd för anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg, fordon, viktig materiel eller område, som används eller avses för totalförvarsändamål och som inte ägs, hyrs eller arrenderas av försvarsmakten, får utfärdas *tillträdesförbud* för obehöriga. Tillträdesförbud får även i annat fall utfärdas för anläggning, inrättning eller transportmedel om det behövs för att tillgodose ett särskilt viktigt samhällsintresse. Förbudet får även omfatta den närmaste omgivningen kring egendom som nu sagts i den utsträckning som provas oundgängligen nödvändig.

Egendom som skyddas enligt första stycket är civilt skyddsföremål.

5 § *Tillträdesförbud* för obehöriga får utfärdas för ett område, där försvarsmakten tas i anspråk för ingripanden enligt förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m. m. (IKFN-förordningen). Vid beslut om sådant förbud får hänsyn tas till ändamål som anges i 1 § andra meningen.

7 § Vid övningar, prov eller försök, som bedrivs av en totalförsvarsmyndighet, får utfärdas förbud för obehöriga att närvara (*närvaroförbud*). Närvaroförbud får utfärdas även för att tillgodose ändamål som avses i 1 § andra meningen.

Egendom eller område som omfattas av närvaroförbud är militärt skyddsföremål om förbudet skall skydda försvarsmaktens verksamhet och i annat fall civilt skyddsföremål.

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 4

Om förbud mot fotografering m. m.

8 § I de fall tillträdesförbud eller närvaroförbud utfärdas eller kan utfärdas med stöd av denna lag får även meddelas förbud för obehöriga att ta fotografier eller göra avbildningar eller beskrivningar eller att innehålla sprängmedel.

Om förbud mot sjömätning eller lodning

9 § Sjömätning eller lodning får inte ske utan tillstånd av överbefälhavaren vid rikets kuster eller därtill hörande skärgårdar, farleder eller hamnar.

Bestämmelsen i denna paragraf gäller inte för sådana mätningar eller undersökningar som sjöfartsverket utför, och inte heller om någon utför lodning, som är nödvändig för framförande eller säkerställande av det fartyg, på vilket han befinner sig, eller om lodning i hamn utförs efter beslut av vederbörande hamnmyndighet.

Om militärt kontrollområde

10 § Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden får regeringen avdela särskilda områden, militära kontrollområden, där tillträdesförbud och närvaroförbud enligt regeringens bemyndigande får utfärdas av militär chef. Samma befogenhet tillkommer militär chef inom krigsskådeplats.

Under förhållanden som nu sagts får regeringen utfärda förbud mot att utan tillstånd ta fotografier eller göra avbildningar eller beskrivningar av stridskrafter, försvarsmateriel eller dylikt.

Om särskilda skyddsåtgärder

11 § Den som driver verksamhet vid en anläggning som avses i 4 § kan föreläggas att vidta särskilda åtgärder till skydd för anläggningen eller driften vid denna. Sådana skyddsåtgärder kan bestå i anordnande av bevakning, inhägnad, maskinskydd eller reservförråd.

Om särskilda skäl är därtill kan även anläggningens ägare föreläggas att vidta åtgärd, som avses i första stycket.

Den som förelagts att vidta åtgärd som avses i denna paragraf kan om åtgärden är särskilt betungande för honom få ersättning av statsmedel för kostnad och skada som åtgärden medför. Anspråk på ersättning prövas i den ordning som är stadgad i förfogandelagen (1978:262).

12 § En ägare eller brukare av en anläggning, som avses i 11 §, är skyldig att tillåta att anläggningen besiktas för att ta reda på vilka åtgärder enligt 11 § som kan behövas. Ägaren eller brukaren är också skyldig att tåla att sådana åtgärder vidtas i de fall han inte själv skall vidta dem. Medför åtgärden kostnad eller skada för honom kan han få ersättning enligt vad som föreskrivs i 11 §.

Om bevakningen av en anläggning ankommer på försvarsmakten, får en

militär myndighet besikta den för att ta reda på vilka åtgärder som har vidtagits eller bör vidtas för bevakningen.

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 4

13 § Ett föreläggande att vidta skyddsåtgärd eller ett beslut om besiktning får förenas med vite. Efterkommes ej föreläggandet, får den myndighet som meddelat det låta vidta åtgärden på den försumliges bekostnad, i den mån ersättning ej skall utgå av statsmedel.

Om bevakning

14 § Enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får en militär chef och en länsstyrelse förordna därtill lämplig person att som skyddsvakt bevaka skyddsföremål. En skyddsvakt tillhör försvarsmakten, om riket är i krig.

Särskilda föreskrifter om bevakning meddelas av myndighet som regeringen bestämmer.

15 § Personal inom försvarsmakten, polismän och tjänstemän inom kust- och gränsbevakningen som bevakar skyddsföremål samt skyddsvakter får, i den utsträckning som krävs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras,

1. begära att var och en som försöker få tillträde till eller uppehåller sig vid skyddsföremålet skall lämna uppgift om namn, födelsetid och hemvist samt kroppsvisitera denne och undersöka egendom som han för med sig och som inte utgör brev eller annan enskild handling,

2. avvisa eller avlägsna eller, om sådan åtgärd ej är tillräcklig, tillfälligt omhändertaga en person vid skyddsföremålet eller egendom som denne medför, om han

- a. överträder något förbud som har meddelats med stöd av denna lag,
- b. vägrar att på begäran lämna uppgift om namn, födelsetid eller hemvist eller lämnar uppgift därom som skäligen kan antas vara oriktig,
- c. vägrar att underkasta sig kroppsvisitation eller undersökning av medförd egendom.

Bevakningspersonal som avses i första stycket och som inte är polismän har dessutom inom skyddsföremålet eller i dess närhet samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhänga för spioneri, sabotage eller annan brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet. Vad som har sagts nu gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsföremålet.

De befogenheter som anges i första och andra styckena tillkommer även gränsövervakningsmän som avses i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m.

Har någon annan än en polisman verkställt omhändertagande enligt första stycket 2 eller gripande enligt andra stycket, skall anmälan omedelbart göras till en polisman.

Vid omhändertagande som sker med stöd av denna lag skall bestämmelserna i 15–17 §§ polislagen (1984:387) äga motsvarande tillämpning.

Om rätt för polismän och annan bevakningspersonal att använda våld gäller vad som föreskrivs i polislagen.

Vad som sägs om skyddsföremål gäller även områden som skyddas med tillträdesförbud enligt 5 § och 6 §.

16 § Kroppsvisitation av mera väsentlig omfattning skall såvitt möjligt ske inomhus i avskilt rum och i vittnes närvaro. Kroppsvisitation av

kvinnor får inte utan att synnerliga skäl föreligger verkställas eller bevitnas av någon annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Vad som har sagts nu utgör dock inte hinder mot att det i annan ordning företas sådan yttlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som avser endast eftersökande av vapen eller annat farligt föremål.

17 § En skyddsvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han på grund av uppdrag enligt denna lag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet.

I det allmänna verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980: 100).

Om passertillstånd

18 § Behörig att vinna tillträde till egendom eller område som skyddas med tillträdesförbud eller närvaroförbud enligt denna lag är den för vilken har meddelats passertillstånd.

19 § Passertillstånd meddelas av den myndighet eller det företag som ansvarar för skyddet av den egendom eller det område som tillståndet skall avse. Om särskilda skäl föreligger kan myndigheten eller företaget medge undantag från kravet på passertillstånd.

20 § Passertillstånd får meddelas endast den som bedöms vara pålitlig från säkerhetssynpunkt och som i sin tjänst eller anställning eller på grund av uppdrag behöver vinna tillträde till egendom eller område som sägs i 18 §.

Närmare föreskrifter och allmänna råd om passertillstånd meddelas av rikspolisstyrelsen i samråd med överbefälhavaren.

Ansvarsbestämmelser m. m.

21 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som utfärdats enligt 3—8 §§ eller 10 § döms, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som företar sjömätning eller lodning i strid med vad som föreskrivits i 9 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

22 § Den som skaffar sig passertillstånd i annans namn eller lämnar oriktig eller vilseledande uppgift för att erhålla sådant tillstånd, döms, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken, till böter eller fängelse i högst sex månader.

23 § Fotografier, avbildningar eller beskrivningar som har kommit till i strid mot förbud enligt denna lag skall förklaras förverkade.

Apparater och material som använts vid tagande av fotografi eller framställning av avbildning eller beskrivning, som avses i första stycket, får också förklaras förverkade, om det inte är uppenbart obilligt. Detsamma gäller sprängmedel som innehafts i strid mot förbud enligt lagen.

24 § Angående beslag av egendom som kan antas vara förverkad enligt 23 § gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med följande avvikelser.

1. Vid bevakning av skyddsföremål och områden som sägs i 5§ och 6§ äger annan bevakningspersonal än polismän samma rätt att ta egendom i beslag som tillkommer polisman.

2. Bestämmelsen att åtal skall väckas inom viss tid gäller ej i annat fall än då rätten utsatt sådan tid.

Om någon annan än en polisman verkställt beslag skall han skyndsamt göra anmälan härom och överlämna den beslagtagna egendomen till en polisman.

Denna lag träder i kraft den Genom lagen upphör lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. och kungörelsen (1958:273) om passertillstånd.

Beslut som meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall äga giltighet även för tiden efter ikraftträdandet som om det meddelats enligt denna lag.

Förordning (0000:00) med bestämmelser om tillämpningen av skyddslagen (0000:00).

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Förbud som sägs i 3 § och 5 § skyddslagen (0000:00) får meddelas av en militär chef enligt de närmare bestämmelser som överbefälhavaren utfärdar. Detsamma gäller förbud som sägs i 6 § och 7 § samma lag, om förbudet avser att skydda försvarsmaktens egendom och verksamhet.

Förbud som sägs i 4 § skyddslagen får meddelas av en länsstyrelse. Detsamma gäller förbud enligt 6 § och 7 § i annat fall än som sägs i första stycket.

Om ett förbud som sägs i 5 § eller 6 § skyddslagen kan antas bli gällande under längre tid och komma att omfatta ett större område skall, i stället för en militär chef, länsstyrelse meddela förbudet. Om det är oundgängligen nödvändigt får dock en militär chef meddela förbud som nu sägs att gälla intill dess länsstyrelsen meddelat beslut.

2 § För ett civilt skyddsföremål skall upprättas en bevakningsplan att gälla för beredskapsförhållanden och krig. Planen skall upprättas av försvarsområdesbefälhavaren och länsstyrelsen gemensamt. Därvid skall de i mån av behov samråda med skyddsföremålets ägare eller brukare.

3 § Skyddsvakter för bevakning av ett militärt skyddsföremål förordnas av försvarsområdesbefälhavaren eller, efter överbefälhavarens bestämmande, en annan militär chef. Detsamma gäller i fråga om förordnande av skyddsvakter inom ett militärt kontrollområde.

Skyddsvakter för bevakning av ett civilt skyddsföremål förordnas av länsstyrelsen. Om skyddsföremålet ligger inom militärt kontrollområde gäller dock vad som sägs i första stycket.

Ett förordnande att vara skyddsvakt får, när det finns skäl till det, återkallas av den myndighet eller chef som har meddelat förordnandet.

Inom ett militärt kontrollområde provas dock alltid en fråga om återkallelse av en militär chef.

4 § Bevakas ett civilt skyddsföremål av såväl skyddsvakter som polismän får den polisman som för befälet över polispersonalen bestämma att skyddsvakterna skall underställas honom. Detta gäller dock inte, om något annat har bestämts i samband med förordnandet av skyddsvakterna.

5 § Närmare föreskrifter om skyddsvaktens utbildning och utrustning meddelas av överbefälhavaren såvitt gäller skyddsvakter som förordnas av militär myndighet och i annat fall av rikspolisstyrelsen.

6 § Beslut om skyddsåtgärd, som avses i 11 § skyddslagen, meddelas av länsstyrelsen. Före beslutet skall, om omständigheterna medger det och åtgärden inte medför endast ringa kostnad eller skada, ägare och brukare av den anläggning, som berörs av åtgärden, få tillfälle att yttra sig.

Sedan beslut meddelats, skall länsstyrelsen utfärda skriftligt föreläggande att tåla eller vidta åtgärden.

Kan beslutet föranleda ersättningsanspråk skall besiktning äga rum till utvärderande av den kostnad eller skada, som åsamkas anläggningens ägare eller brukare genom åtgärden. Besiktningsman utses av länsstyrelsen.

Beslut om besiktning enligt 11 § skyddslagen meddelas av länsstyrelsen.

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 4

Denna förordning träder i kraft den Genom förordningen upphävs KK (1940:383) angående tillämpning av lagen den 17 maj 1940 (nr 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.

Beslut och förordnande som meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall äga giltighet även efter ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Militära skyddsområden

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 5

Yttranden har inkommit från hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Sundsvall, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, vägverket, sjöfartsverket, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, statens naturvårdsverk, statens invandrarverk, länsstyrelserna i Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Östergötlands län, Gotlands län, Blekinge län, Göteborgs- och Bohus län, Västernorrlands län, Västerbottens län, Norrbottens län, polismyndigheterna i Norrtälje, Nacka, Handens, Visby, Karlskrona, Ronneby, Kramfors, Umeå, Kalix polisdistrikt, Södermanlands läns landstingkommun, Norrtälje, Haninge, Nynäshamns, Oxelösunds, Nyköpings, Norrköpings, Gotlands, Karlskrona, Ronneby, Karlshamns, Kramfors, Umeå, Luleå, Bodens, Kalix och Haparanda kommuner, Svenska kommunförbundet, Riksförbundet Finska föreningar i Sverige, Sveriges turistråd, Friluftsförbundet riksorganisation, Svenska turistföreningen, Sjösportens Samarbetsdelegation, Kungliga Svenska Segelsällskapet och Axel Ax:son Jonsons Institut för sjöfart och annan transporträtt.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet En ny skyddslag

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 6

Efter remiss har yttranden inkommit från hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Sundsvall, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, överstyrelsen för civil beredskap, statens räddningsverk, televerket, statens järnvägar, sjöfartsverket, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, kustbevakningen, statens energiverk, vattenfall, länsstyrelserna i Stockholms län, Uppsala län, Kalmar län, Blekinge län, Malmöhus län, Hallands län, Göteborgs och Bohus län samt Norrbottens län, Sveriges riksbank, Sveriges radio AB, Svenska tidningsutgivareföreningen, industriförbundet, tjänstemännens centralorganisation, Securitas AB, Allmänna bevaknings AB, hemvärnets centrala förtroendenämnd, sjöportens samarbetsdelegation och svenska sportdykarförbundet. Vidare har yttrande inkommit från fortifikationsförvaltningen.

Riksåklagaren har bifogat yttranden av överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt samt av överåklagarna vid regionåklagarmyndigheterna i Härnösand, Kalmar, Linköping, Luleå och Stockholm. Rikspolisstyrelsen har bifogat yttranden av polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Lycksele. Överbefälhavaren har bifogat yttrande av chefen för marinen. Generaltullstyrelsen har bifogat yttrande av tulldirektionen i Norrbottens tullregion.

1 Förslag till

Lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § I denna lag ges bestämmelser om vissa skyddsåtgärder mot

- sabotage,
- användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism),
- spioneri och annat röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

I lagen ges också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

Skyddsobjekt

Beslut om skyddsobjekt

2 § Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg behöver begränsas för ändamål som anges i 1 §, får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta att anläggningen, området, fartyget eller luftfartyget skall utgöra skyddsobjekt.

3 § Beslut enligt 2 § får inte göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd. Så långt möjligt skall undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

4 § Som skyddsobjekt får förklaras

1. statliga förvaltningsbyggnader samt statschefens residens och statsministerns bostad,

2. anläggningar och områden till vilka staten har äganderätt eller nyttjanderätt och som disponeras av försvarsmakten samt militära fartyg och luftfartyg,

3. anläggningar eller områden som används eller är avsedda för ledning av civilförsvarsverksamhet, energiförsörjning, vattenförsörjning, rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål,

4. områden där försvarsmakten tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök, och

5. områden där försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium.

5 § Också andra anläggningar eller områden av betydelse för totalförsvaret än de som nämns i 4 § får förklaras vara skyddsobjekt, om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

6 § Anläggningar eller områden som avses i 4 § 3 eller 5 § får inte förklaras vara skyddsobjekt utan medgivande av ägaren, om denna är någon annan än staten.

Vad som sägs om ägaren skall även avse nyttjaren, om anläggningen eller området har upplåtits till särskilt nyttjande.

Förbud mot tillträde m. m.

7 § Till skyddsobjekt har obehöriga inte tillträde.

Tillträdesförbudet får förenas med förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av skyddsobjektet.

Om det bedöms som tillräckligt, får i stället för tillträdesförbud utfärdas förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet eller att bada, dyka, ankra eller fiska där.

8 § Förbud enligt 7 § avseende områden som sägs i 4 § 4 eller 5 gäller även mot den som äger eller annars nyttjar området.

Bevakning av skyddsobjekt

9 § För bevakning av skyddsobjekt får anlitas polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal.

Den som bevakar ett skyddsobjekt utan att vara polisman benämns skyddsvakt.

10 § Den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt är skyldig att på begäran av den som bevakar skyddsobjektet

- uppgge namn, födelsetid och hemvist,
- underkasta sig kroppsvisitation och undersökning av medförd egendom som inte utgör brev eller annan enskild handling.

11 § Den som bevakar ett skyddsobjekt får besluta om kroppsvisitation och undersökning av egendom, om det behövs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt denna lag.

12 § Den som bevakar ett skyddsobjekt får också i den utsträckning som krävs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person inom eller vid skyddsobjektet, om personen

- överträder något förbud som gäller på grund av beslut enligt denna lag,
- vägrar att på begäran lämna uppgift om namn, födelsetid eller hemvist eller lämnar uppgift därom som skäligen kan antas vara oriktig,
- vägrar att underkasta sig kroppsvisitation eller undersökning av medförd egendom.

13 § Skyddsvakter har dessutom inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage eller förberedelse till ett sådant brott samt att lägga beslag på föremål som personen för med sig. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet.

14 § Den som bevakar ett skyddsobjekt får ta i beslag föremål, som

skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot denna lag eller vara förverkade.

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 7

15 § Kroppsvisitation får inte göras mera ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver.

Kroppsvisitation, som är av mera väsentlig omfattning, skall såvitt möjligt genomföras inomhus i ett avskilt rum och i vittnes närvaro.

Kroppsvisitation av kvinnor får inte utan synnerliga skäl genomföras eller bevitnas av andra än kvinnor, läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser sökande efter vapen eller andra farliga föremål får dock genomföras i annan ordning.

16 § Över kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden och beslag skall föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit vid dess genomförande.

17 § Ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som har genomförts av en skyddsvakt skall omedelbart anmälas till en polisman. Beslagtagen egendom skall överlämnas till polismannen. Polismannen skall genast pröva om åtgärden skall bestå.

Ett tillfälligt omhändertagande skall upphöra så snart ändamålet med åtgärden förfallit, dock senast sex timmar efter omhändertagandet.

Polismän som tar befattning med tillfälliga omhändertaganden som genomförs med stöd av denna lag skall tillämpa bestämmelserna i 15–17 §§ polislagen (1984: 387).

18 § Den som tjänstgör eller har tjänstgjort som skyddsvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han på grund av uppdrag enligt denna lag fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen (1980: 100).

Skyldighet att vidta särskilda skyddsåtgärder

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som bedriver verksamhet av väsentlig betydelse för totalförsvaret att anordna bevakning, sätta upp inhägnader eller vidta andra liknande åtgärder för ändamål som nämns i 1 § eller till undvikande av andra skador genom fientlig verksamhet.

Ett sådant föreläggande får också riktas mot ägaren till det område eller den anläggning där verksamheten bedrivs.

20 § Den mot vilken ett föreläggande enligt 19 § kan riktas är skyldig att tillåta besiktning av verksamheten till klarläggande av vilka skyddsåtgärder som är påkallade.

21 § Ett föreläggande att vidta skyddsåtgärder eller att tillåta besiktning får förenas med vite.

Om föreläggandet inte följs får åtgärden vidtas på den försumliges bekostnad.

22 § Den som vidtagit en skyddsåtgärd enligt 19 § har rätt till ersättning av staten för sådan kostnad eller skada som åtgärden medfört för honom.

Ersättningen skall bestämmas med beaktande av den nytta som åtgärden kan medföra för den ersättningsberättigade. Ersättning skall inte betalas för sådan kostnad eller skada som är ringa.

Anspraak på ersättning skall prövas i den ordning som föreskrivs i förfogandelagen (1978:262).

Militära skyddsområden

Föreskrifter om militära skyddsområden

23 § Om en militär anläggning inte kan beredas ett tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt, får regeringen för ändamål som anges i 1 § första stycket föreskriva att ett område omkring anläggningen skall vara militärt skyddsområde.

Även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret får för samma ändamål förklaras vara militärt skyddsområde.

Förbud mot tillträde m. m.

24 § Inom militära skyddsområden får utlännningar inte uppehålla sig utan tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

25 § Tillstånd enligt 24 § får förenas med förbud att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar inom skyddsområdet.

26 § Tillstånd enligt 24 § får lämnas, om det finns särskilda skäl för det. Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas, om utlännningen är stadigvarande bosatt i Sverige eller har någon annan fast anknytning till Sverige.

Tillstånd får återkallas, när hänsyn till Sveriges säkerhet föranleder det.

Bevakning av militära skyddsområden

27 § För bevakning av militära skyddsområden får anlitas polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal.

Den som bevakar ett militärt skyddsområde utan att vara polisman benämns skyddsområdesvakt.

28 § Utlännningar, som uppehåller sig inom ett militärt skyddsområde är skyldiga att på begäran av den som bevakar ett militärt skyddsområde visa upp pass eller någon annan legitimationshandling och bevis om tillstånd att uppehålla sig inom området.

29 § Den som bevakar ett militärt skyddsområde får, om det krävs för att bevakningsuppgiften skall kunna fullgöras, avvisa eller avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person inom skyddsområdet om personen

- bryter mot någon bestämmelse i denna lag,
- vägrar att på begäran visa upp handlingar enligt 28 § eller lämnar uppgifter som skäligen kan antas vara oriktiga.

30 § Den som bevakar ett militärt skyddsområde får ta i beslag föremål, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot denna lag eller vara förverkat.

31 § Över tillfälligt omhändertagande och beslag skall föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit vid dess genomförande.

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 7

32 § Ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som har genomförts av en skyddsområdesvakt skall omedelbart anmälas till en polisman. Beslagtagen egendom skall överlämnas till polismannen. Polismannen skall genast pröva om åtgärden skall bestå.

Ett tillfälligt omhändertagande skall upphöra så snart ändamålet med åtgärden förfallit, dock senast sex timmar efter omhändertagandet.

Polismän som tar befattning med tillfälliga omhändertaganden som genomförs med stöd av denna lag skall tillämpa bestämmelserna i 15–17 §§ polislagen (1984:387).

33 § Den som tjänstgör eller har tjänstgjort som skyddsområdesvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han på grund av uppdrag enligt denna lag fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Sjömätning och lodning

34 § Sjömätning eller lodning får inte utföras vid Sveriges kuster eller i hamnar vid kusterna, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medger det.

Tillstånd krävs dock inte för sjömätning eller lodning som utförs av sjöfartsverket eller som utförs i en hamn efter beslut av hamnmyndigheten. Tillstånd krävs inte heller för sådan lodning som är nödvändig med hänsyn till ett fartygs sjösäkerhet och som utförs från fartyget.

Ansvar m. m.

35 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud enligt 7 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

36 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud enligt 24 eller 25 § skall dömas till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

37 § Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt eller ett militärt skyddsområde eller för att få tillstånd enligt denna lag skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

38 § Den som utför sjömätning eller lodning i strid med vad som föreskrivits i 34 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

39 § Fotografier, avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom förfarande som utgör brott enligt denna lag skall förklaras förverkade. Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot denna lag, om det inte är uppenbart oskäligt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. skall upphöra att gälla. Beslut som meddelats före ikraftträdandet med stöd av de upphävda bestämmelserna skall gälla som om de meddelats enligt denna lag.

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 7

2 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 7

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 3§ brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

3 §¹

Vid tillämpningen av detta kapitel avses med krigsmän alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten.

Krigsmän är dessutom

1. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar,

2. skyddsvakter som förordnats med stöd av 10§ lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.,

2. skyddsvakter och skyddsområdesvakter som förordnats med stöd av lagen (1990:000) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.,

3. alla som annars vistas vid avdelningar av försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,

4. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Senaste lydelse 1986:645

Lag om ändring i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m.

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Länsstyrelsen ansvarar för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län, i den mån annat ej följer av andra stycket. Gränsövervakningen skall samordnas såväl mellan de olika gränsövervakningsorganen inom länet som i förhållande till övervakningen i angränsande län och till andra berörda civila och militära myndigheters verksamhet.

Inom säkerhetsområde som avses i 3 § första stycket lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. ankommer ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på vederbörande befälhavare inom försvarsmakten, om regeringen ej förordnar annat.

Inom ett område som är skyddsobjekt enligt lagen (1990:000) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. med anledning av att försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige ankommer ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på vederbörande befälhavare inom försvarsmakten, om regeringen inte föreskriver annat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Lag om ändring i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag tillämpas när kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Väner och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. *inskränkningar i utlänningsrätt att uppehålla sig inom visst område,*

2. jakt,

3. fiske,

4. naturvård,

5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,

6. åtgärder mot vattenförorening från fartyg,

7. dumpning av avfall i vatten,

8. kontinentalsockeln,

9. fornminnen och sjöfynd,

10. fartygs registrering och identifiering.

1. *skyddsobjekt och militära skyddsområden,*

2. jakt,

3. fiske,

4. naturvård,

5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,

6. åtgärder mot vattenförorening från fartyg,

7. dumpning av avfall i vatten,

8. kontinentalsockeln,

9. fornminnen och sjöfynd,

10. fartygs registrering och identifiering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Senaste lydelse 1988:445

Lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m.

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Följande personal är krigsmän:

1. värnpliktiga under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga enligt värnpliktslagen (1941:967),
2. kvinnor som genomgår utbildning enligt lagen (1980:1021) om militär grundutbildning för kvinnor,
3. de som genomgår utbildning vid förberedande officersskola eller annan utbildning för att få militär anställning vid försvarsmakten,
4. hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,
5. de som genom krigsfrivilligavtal eller annat avtal åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i befattningar i försvarsmaktens krigsorganisation, under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

6. de som omfattas av tjänsteplikt enligt lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. och genomgår utbildning eller övning vid försvarsmakten,

6. anställda i svensk beredskapsstyrka för FN-tjänst, när de tjänstgör utomlands.

7. anställda i svensk beredskapsstyrka för FN-tjänst, när de tjänstgör utomlands.

3 §

Kommer riket i krig, är följande personal krigsmän:

1. alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten,
2. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar,
3. skyddsvakter som förordnats med stöd av 10 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.,
3. skyddsvakter och skyddsområdesvakter som förordnats med stöd av lagen (1990:000) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.,
4. alla som annars vistas vid avdelningar av försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,
5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Denna lag träder i kraft, i fråga om 2 § den 1 juni 1990 och i övrigt den 1 januari 1991.

6 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Prop. 1989/90: 54
Bilaga 7

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

1 §

Regeringen får, utöver vad som förut har angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

- | | |
|--|---|
| 1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige, | 2. sådana inskränkningar angående utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet. |
| 2. sådana inskränkningar angående utlänningars rätt att <i>vistas inom vissa områden</i> eller vara anställda i ett visst företag eller i företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet. | 2. sådana inskränkningar angående utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet. |

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989 – 10 – 27

Närvarande: f. d. regeringsrådet Bengt Wieslander, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Ulf Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 19 oktober 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Roine Carlsson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. m. fl. förslag.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Ulla Bergendal.

Förslagen föranleder följande yttrande av lagrådet:

Förslaget till lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.

3 §

I paragrafen föreskrivs att beslut om skyddsobjekt inte får göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd och att det bör undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen. Enligt lagrådets mening är även beslut om föreläggande enligt 19 § och om militära skyddsområden av sådan karaktär att de bör föregås av en intresseavvägning av det slag som föreskrivs beträffande beslut enligt 2 §. Lagrådet föreslår därför att bestämmelserna flyttas upp och placeras närmast efter 1 § och benämns 2 §. Denna paragraf bör då inledas med orden: "Beslut enligt 3, 19 och 23 §§ får"

Till följd av den föreslagna uppflyttningen av 3 § bör förslagets 2 § benämnas 3 §.

7 §

För att första styckets innehåll skall anknyta bättre till vad som sägs i 2 § och i förevarande paragrafs tredje stycke föreslås följande lydelse:

"Ett beslut om skyddsobjekt innebär, om annat inte följer av tredje stycket, att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet."

Enligt andra stycket får tillträdesförbud förenas med förbud att fotografera, på annat sätt avbilda, beskriva eller mäta skyddsobjekt. Härmed avses enligt motiven fotografering m. m. av skyddsobjektet utifrån.

Om det bedöms som tillräckligt får enligt tredje stycket i stället för tillträdesförbud utfärdas förbud mot att ta fotografier m. m. både utifrån och inom skyddsobjektet.

Med den valda konstruktionen saknas i förslaget möjlighet att förbjuda den som efter att olovligen ha berett sig tillträde till skyddsobjektet att fotografera m. m. inom skyddsobjektet. Ansvarsbestämmelserna i förslagets 35 § täcker inte heller ett sådant fall.

Det kan möjligen förefalla onödigt och ologiskt att lagstifta om vad den som brutit mot ett tillträdesförbud inte får göra när han befinner sig där

han inte får vara. Emellertid kan, i motsats till vad som gäller vid brott mot förbud enligt 7 § tredje stycket, exempelvis fotografier, filmer och kameror inte tas i beslag eller förklaras förverkade, eftersom den som fotograferar, efter att ha olovligen berett sig tillträde till ett skyddsobjekt, inte genom fotograferingen gör sig skyldig till brottslig gärning. Lagrådet föreslår därför att 7 § andra stycket avfattas så att det kommer att gälla fotografering m. m. såväl av som inom skyddsobjektet.

Närliggande frågor huruvida bestämmelser behövs om fotografering m. m. för den som är behörig att tillträda ett skyddsobjekt får lösas genom följdförfattningar till denna lag eller genom andra föreskrifter.

19 §

Lagrådsremissens förslag innehåller inga regler om överklagande av föreläggande enligt denna paragraf. Sådana regler torde komma att införas i en förordning med närmare föreskrifter om lagens tillämpning. Lagrådet förutsätter att den kommande regleringen utformas på så sätt att överklagande skall ske till domstol.

Övergångsbestämmelser

Av lagrådsremissen får anses framgå att beslut enligt 1, 2, 4 och 8 §§ lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. efter den nya lagens ikraftträdande skall gälla som beslut enligt 2, 19 och 34 §§ i den nya lagen. Detta bör framgå av övergångsbestämmelserna, som föreslås få följande lydelse:

”Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. skall upphöra att gälla.

Förbud enligt 1 och 2 §§ i den upphävda lagen skall gälla som beslut om skyddsobjekt enligt 2 § i denna lag. Åläggande enligt 4 § i den upphävda lagen att vidtaga särskilda skyddsåtgärder skall gälla som föreläggande enligt 19 § i denna lag. Tillstånd enligt 8 § i den upphävda lagen skall gälla som tillstånd enligt 34 § i denna lag.”

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.

	sid
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
1. Lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar	3
2. Lag om ändring i brottsbalken	9
3. Lag om ändring i lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m. m.	10
4. Lag om ändring i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning	11
5. Lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m.	12
6. Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	13
 Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	
den 23 november 1989	14
1 Inledning	14
2 Gällande rätt	15
2.1 Lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvar- ret m. m. och dess tillämpningsföreskrifter	15
2.2 Förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollom- råden	21
3 Allmän motivering	25
3.1 Utgångspunkter	25
3.1.1 Behovet av säkerhetsskydd	25
3.1.2 Motstående intressen	28
3.1.3 Samverkande regler	30
3.1.4 Reformbehovet	32
3.2 Skyddsobjekt	34
3.2.1 För vilka ändamål behövs skydd?	34
3.2.2 Skyddets utformning	36
3.2.3 Vilka anläggningar och områden kan vara skyddsobjekt? ...	40
3.2.4 Avvägning mellan olika intressen	42
3.3 Särskilda skyddsåtgärder	45
3.4 Militära skyddsområden	47
3.4.1 Skall särskilda tillträdesregler för utlänningslag behållas?	47
3.4.2 Reglernas utformning	49
3.4.3 Tillträde till militära skyddsområden	50
3.4.4 Tillstånd i särskilt fall	52
3.5 Sjömätning och lodning	53
3.6 Bevakning	53
3.7 Ansvar m. m.	56
4 Upprättade lagförslag	58
5 Specialmotivering	59
5.1 Förslaget till lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.	59
5.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	71
5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:1088) om gränsöver- vakningen i krig m. m.	71
5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:395) om kustbevak- ningens medverkan vid polisiär övervakning	71
5.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinför- seelser av krigsmän, m. m.	71
5.6 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	72
6 Hemställan	72
7 Beslut	72

Bilaga 1	Sammanfattning av tillträdesskyddsutredningens betänkande SOU 1986:7 Militära skyddsområden	73
Bilaga 2	Tillträdesskyddsutredningens förslag till lag med bestämmelser om militära skyddsområden och förordning om militära skyddsområden	78
Bilaga 3	Sammanfattning av tillträdesskyddsutredningens betänkande SOU 1988:8 En ny skyddslag	83
Bilaga 4	Tillträdesskyddsutredningens förslag till skyddslag och förordning med bestämmelser om tillämpningen av skyddslagen	85
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Militära skyddsområden	92
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet En ny skyddslag	93
Bilaga 7	Lagradsremissens lagförslag	94
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	105