

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 25 januari 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och den därtill hörande förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Överdirektören Olof Egerstedt förordnades som särskild utredare den 13 februari 2007.

Som experter har fr.o.m. den 27 mars 2007 medverkat chefsjuristen Maria Broms Hagelin, chefsjuristen Stefan Ryding-Berg, polisöverintendenten Tommy Hydfors, polisintendenterna Annika Eriksson och Pär Kihlström, säkerhetsdirektören Lennart Olofsson, säkerhetsskyddschefen Henrik Thernlund och rättssakkunnige Staffan Agélii. Staffan Agélii entledigades den 1 juli 2007. Ämnesrådet Maria Diamant har medverkat som expert fr.o.m. samma dag.

Hovrättsassessorn, numera hovrättsrådet, Per Renell har varit sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 april 2007 t.o.m. den 6 september 2007. Fr.o.m. den 7 september 2007 har Per Renell medverkat som expert. Hovrättsassessorn Daniel Jakobsson har varit sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 oktober 2007.

Utredningen har antagit namnet Skyddslagsutredningen.

Som särskild utredare svarar jag ensam för innehållet i betänkandet. Experterna har emellertid slutit upp bakom förslagen i sådan utsträckning att det är berättigat att använda vi-form i betänkandet. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan finnas i enskildheter.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Skyddet för
sambällsviktig verksamhet* (SOU 2008:50)
Uppdraget är därmed slutfört.

Linköping i april 2008

Olof Egerstedt

/Daniel Jakobsson

Innehåll

Sammanfattning	11
-----------------------------	-----------

Författningsförslag	19
----------------------------------	-----------

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	31
--	-----------

1.1 Uppdraget.....	31
--------------------	----

1.2 Utredningsarbetet.....	32
----------------------------	----

1.3 Disposition och läsanvisning.....	33
---------------------------------------	----

Del I **Rättsliga utgångspunkter**

2 Skyddslagsstiftningen	37
--------------------------------------	-----------

2.1 Inledning.....	37
--------------------	----

2.2 Äldre rätt	38
----------------------	----

2.3 Utredningen om tillträdesskydd.....	40
---	----

2.4 1990 års skyddslag och skyddsförordning.....	41
--	----

2.4.1 Allmänt.....	41
--------------------	----

2.4.2 Skyddsändamålen.....	42
----------------------------	----

2.4.3 Skyddsobjekten.....	46
---------------------------	----

2.4.4 Beslut om skyddsobjekt	50
------------------------------------	----

2.4.5 Förbud och tvångsmedel vid skyddsobjekt	51
---	----

2.4.6 Militära skyddsområden	54
------------------------------------	----

2.4.7 Särskilda skyddsåtgärder	56
--------------------------------------	----

2.4.8 Övriga bestämmelser.....	56
--------------------------------	----

3	Tillträdesbegränsningar och tvångsmedel m.m. i andra författningar.....	59
3.1	Inledning.....	59
3.2	Lagen om luftfartsskydd.....	59
3.3	Förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden	60
3.4	Lagen om hamnskydd och lagen om sjöfartsskydd	62
3.5	Lagen om skydd för störningskänslig forskning.....	63
3.6	Rättegångsbalken.....	64
3.7	Polislagen	67
3.8	Brottsbalken	70
4	Andra med skyddslagen besläktade regelverk.....	75
4.1	Inledning.....	75
4.2	Säkerhetsskyddslagen.....	75
4.3	Lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.....	78
4.4	Lagen om allmän kameraövervakning.....	79
4.5	Lagen om skydd för landskapsinformation	81
5	Grundlagsfästa motintressen	83
5.1	Allmänt	83
5.2	Rörelsefrihet och allemansrätten.....	85
5.3	Informations- och yttrandefrihet	88
5.4	Dispositions rätt till enskilds egendom	90

Del II

Grundläggande överväganden

6	Utgångspunkter	93
7	Avgränsningar	99
8	Skyddsobjekt	101
8.1	Inledning.....	101
8.2	Befintliga skyddsobjekt	104
8.3	Nya möjliga skyddsobjekt.....	106
8.3.1	Allmän ordning och säkerhet.....	106
8.3.2	Kontanthantering	108
8.3.3	Elektroniska kommunikationer.....	111
8.4	Särskilt om fordon som skyddsobjekt.....	115
8.4.1	Inledning	115
8.4.2	Bakgrund	116
8.4.3	Överväganden och förslag.....	117
9	Skyddsändamål.....	127
9.1	Inledning.....	127
9.2	Skydd mot säkerhetshotande verksamhet	127
9.2.1	Sabotage, terrorism och spioneri m.m.....	127
9.2.2	Grov organiserad brottslighet m.m.	130
9.3	Skydd för allmänheten mot skador av farlig verksamhet	136
10	Militära skyddsområden	139
10.1	Inledning.....	139
10.2	Bakgrund	140
10.3	Överväganden och förslag.....	142

Del III Övriga överväganden

11	Skyddet av ett skyddsobjekt.....	149
11.1	Skyddets beskaffenhet	149
11.2	Bevakningspersonalens befogenheter m.m.....	151
11.3	Geografiska gränser för skyddsobjektets rättsverkningar ...	155
11.4	Överväganden och förslag	157
12	Beslutsstrukturen	163
12.1	Inledning.....	163
12.2	Beslut om skyddsobjekt och institutet särskilda skyddsåtgärder.....	164
12.2.1	Bestämmelserna.....	164
12.2.2	Beslutsmyndigheternas tillämpning och synpunkter.....	166
12.2.3	Överväganden och förslag.....	171
12.3	Godkännande som skyddsvakt m.m.	182
12.3.1	Bestämmelserna.....	182
12.3.2	Beslutsmyndigheternas tillämpning och synpunkter.....	187
12.3.3	Överväganden och förslag.....	188
13	Överklagande frågor	193
13.1	Bestämmelserna.....	193
13.2	Överväganden och förslag	194

Del IV Övrigt

14	Konsekvensbeskrivning	201
15	Följdändringar	205

16 Författningskommentar	207
---------------------------------------	------------

Bilaga

Kommittédirektiv.....	219
-----------------------	-----

Sammanfattning

Uppdraget

Ett huvudsyfte med utredningsuppdraget att se över lagstiftningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar är att modernisera regleringen. Sedan den nuvarande lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. antogs, har det skett genomgripande förändringar i det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld. Samtidigt rymmer den globala arenan numera konflikter som innebär att andra slags hot än av mellanstatlig karaktär växer sig starkare; det gäller bl.a. internationell terrorism och gränsöverskridande grov, organiserad brottslighet. Till bilden hör vidare att vårt samhälle generellt sett har blivit väsentligt mer sårbart än tidigare och detta inte minst på vitala samhällsområden.

I utredningsuppdraget ingår att särskilt se över lagstiftningens tillämpningsområde; uppdraget innefattar såväl skyddsändamålen, dvs. vilka säkerhetshot vi ska skydda oss mot, som den däremot korresponderande frågan vad för slags verksamheter vi ska skydda, dvs. vilka anläggningar och områden som ska kunna beslutas som skyddsobjekt. I direktiven pekas ett antal specialfrågor ut som särskilt ska övervägas. Det gäller bl.a. behovet av skydd mot grövre brottslighet som kan föreligga för vissa samhällsnyttiga verksamheter. Därvidlag ska prövas om lagstiftningen bör användas för att stärka skyddet för transporter av och hanteringen i övrigt i samhället av sedlar och mynt. En angränsande fråga är huruvida fordon bör kunna förklaras som skyddsobjekt.

Till de angivna specialfrågorna som ska utredas närmare hör vidare den beslutsstruktur som ska gälla för beslut om skyddsobjekt och beslut om godkännande av skyddsvakter, dvs. den särskilda bevakningspersonal som vid sidan av poliser har att bevaka skyddsobjekt.

Betydelsen av det ökande beroendet av informationsteknik samt de sårbarheter och risker som informationstekniken innebär för skyddsobjekten och bevakningen av dem ska beaktas.

Utredningens utgångspunkter

Syftet med en moderniserad skyddslagstiftning ska i sak och i linje med dagens lagstiftning vara att ge rättsliga förutsättningar för ett kvalificerat skydd för samhällsviktiga verksamheter/anläggningar mot vissa slag av antagonistiska hot och faror genom främst ett verksamt fysiskt tillträdesskydd kombinerat med ett antal befogenheter för dem som svarar för bevakning och skydd.

Det är alltså skyddet för samhällsviktiga verksamheter av skilda slag, både civila och militära, som står i fokus för en reglering. När det gäller vad som ska skyddas är det mer tidsenligt att resonemangsvis i första hand tala om verksamheter eller funktioner som är av samhällsviktigt slag och som behöver ett kvalificerat skydd, i stället för att rikta intresset mot anläggningar m.m. Däremot måste av lagtekniska skäl beskrivningen av själva skyddsobjekten knytas till mer konkreta ting i form av bl.a. byggnader och områden.

Ambitionen är att skapa ett regelverk som ger goda förutsättningar för ett väl avpassat, effektivt säkerhetsskydd samtidigt som det erbjuder en flexibilitet över tiden och kan möta skiftande förhållanden och förutsättningar. Lagstiftningen ska därmed kunna gälla också under höjd beredskap. Ett annat angeläget syfte är att regleringen ska vara överskådlig och tydlig. Den ska vara ett komplement till andra regleringar med liknande eller angränsande syften.

Den nuvarande skyddslagen kan principiellt sett till sin karaktär betecknas som en slags undantagsreglering som innebär att samhället medger att inskränkningar får göras från, enkelt sagt, medborgarnas grundlagsfästa rätt att fritt röra sig i landet, medan lagstiftningens syfte – som redan lagens rubrik uttrycker – är att skapa skydd för särskilt samhällsviktiga verksamheter. Funktionellt och med hänsyn till kravet på tydlighet bör lagens syfte komma mer i förgrunden. Den ökade sårbarheten i väsentliga samhällsfunktioner som utredningen konstaterat, i förening med framväxten av nya hot talar för att en viss perspektivförskjutning bör komma till uttryck i regleringen. Detta utan att berättigade mot-

intressen med anknytning till grundläggande fri- och rättigheter behöver påverkas.

Den nu gällande skyddslagen har sin tillkomst i en säkerhetspolitisk brytningstid. Likväl bär den i mångt och mycket prägel av intresset av skydd för det militära försvaret. En ny reglering bör – utan att för den skull förringa de militära verksamheterna – lägga ett större fokus på fredstida viktiga samhällsfunktioner både med och utan direkt anknytning till totalförsvaret. Ett avgörande skäl för detta är att vårt samhälle generellt sett har blivit väsentligt mer sårbart än tidigare. Så gott som alla vitala samhällsområden berörs. En sårbarhet som inte hänger samman med direkta säkerhetspolitiska förhållanden. En sårbarhet som utsätter oss för många risker för svårartade påfrestningar på grundläggande samhällsfunktioner. En sårbarhet vars konsekvenser i extrema fall kan bli förödande. Som exempel kan nämnas vårt totala beroende av tillgång på elkraft och på fungerande elektroniska kommunikationer och IT-system. I denna utveckling ligger en säkerhetspolitisk utmaning som kräver åtskilliga slag av åtgärder, däribland en verkningsfull skyddslagstiftning.

Den ökade sårbarheten på många vitala samhällsområden ska samtidigt ses i skenet av att nya hot växer fram. De nya hoten består inte minst av en alltmer utbredd, kvalificerad och gränsöverskridande kriminalitet, både med och utan koppling till terrorism. Även om i vårt närområde de mellanstatliga relationerna numera är mer avspända och kännetecknas av stabilitet och samarbete med åtföljande omställning av vårt militära försvar, kvarstår likväl en del av de gamla hoten. Det anförda talar för att skyddslagstiftningen bör få ett något vidare tillämpningsområde.

Med en ny reglering som lägger större fokus på viktiga civila funktioner i samhället kommer allt fler icke-statliga eller icke-kommunala aktörer att bli ansvariga för skyddsobjekten. Detta förhållande och den ökade tonvikt som ska läggas på lagstiftningens skyddssyften, väcker frågor om hur det allmännas inflytande över skyddet av de samhällsviktiga verksamheterna ska säkerställas, samtidigt som den grundläggande konstruktionen med frivilliga åtaganden från objektägarna behålls. Under utredningsarbetet har bl.a. höjts röster för en mer aktiv roll från länsstyrelsernas sida. Samtidigt har enskilda skyddsobjektsägare pekat på att deras kostnader för skyddsåtgärderna måste täckas företagsekonomiskt.

Själva kärnuppgiften är således att lägga fast vilka verksamheter, funktioner, system och anläggningar i samhället (möjliga skyddsobjekt) som behöver ett verksamt och kvalificerat skydd på grund av att de är så vitala för samhället och det särskilt i beaktande av den hot- och riskbild som finns (skyddsändamål). Hot- och riskbilden är inte bara en fråga om hotets art och styrkan i hotet, utan också konsekvensbilden, dvs. de verkningar i ett enskilt fall på samhällets funktionalitet som ett angrepp skulle leda till.

Med hjälp av bl.a. Krisberedskapsmyndigheten, Polisen och Försvarsmakten har utredningen fått en god bild av vilka skydds-fokus på verksamheter, anläggningar m.m. som är viktiga. Detta har lett till att några nya områden, som beskrivs nedan, bör föras till skyddsobjektslistan.

Korresponderande med frågan vilka verksamheter/anläggningar som ska ges ett särskilt skydd är vilka hot vi ska skydda oss mot. De nuvarande brottsrelaterade skyddsändamålen tar sikte på sådan säkerhetshotande verksamhet – ursprungligen med huvudsaklig koppling till att skydda det militära försvaret – som sabotage, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt terroristbrott. Dessa skyddsändamål har alltså aktualitet. Nya säkerhetshotande verksamheter, som anges i det följande, bör föras till lagens skyddsändamål.

Det har fallit sig tämligen naturligt att en genomarbetad modernisering av skyddslagstiftningen innebär att 1990 års lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. ersätts av en ny lag, med den etablerade benämningen skyddslag som rubrik.

Huvudpunkterna i utredningens förslag

Skyddsobjekt

De nuvarande civila skyddsobjekten behålls i huvudsak oförändrade, dock med förtydliganden både i sak och språkligt. Också några mer påtagliga sakliga ändringar föreslås både i inskränkande och utvidgande riktning.

Som nya möjliga skyddsobjekt föreslås anläggningar inom området allmän ordning och säkerhet (i praktiken polishus och fängelser) samt anläggningar som används för vårt lands försörjning med sedlar och mynt (depåer för kontaktförvaring m.m.)

Likaså föreslås ledning eller styrning av kommunal verksamhet tas med i uppräkningsen av möjliga skyddsobjekt.

I fråga om de nuvarande skyddsobjekten görs några förändringar. Statliga förvaltningsbyggnader tas bort som skyddsobjekt och ersätts av mer preciserade beskrivningar med koppling till ledning eller styrning av statlig verksamhet.

I övrigt görs anpassningar till utvecklingen i samhället och till nya begrepp. Bl.a. ersätter uttrycket "elektroniska kommunikationer" med viss utvidgning i sak tidigare "rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer". Benämningarna "ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt" ersätts utan större ändringar i sak av benämningarna "ledning av räddningstjänsten, fredstida krishantering och totalförsvarets civila delar i övrigt". Under uttrycket fredstida krishantering ryms bl.a. verksamheter som omfattar tillverkning, lagring och tillhandahållande av strategiskt viktiga läkemedel.

I likhet med i dag ska statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder kunna beslutas som skyddsobjekt, liksom byggnader, andra anläggningar och områden för "energiförsörjning, vattenförsörjning, transporter och försvarsindustriella ändamål".

Som i dag ska militära fartyg och luftfartyg kunna vara skyddsobjekt, liksom byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter. En nyhet är att stridsfordon och andra militära fordon ska kunna vara skyddsobjekt. Vidare görs begränsade utvidgningar när det gäller möjligheterna att göra övningsområden till skyddsobjekt både för inhemska verksamheter och inom ramen för internationellt samarbete.

Under höjd beredskap ska även järnvägstransporter som är av betydelse för totalförsvaret kunna beslutas som skyddsobjekt.

Andra motorfordon än militära lämpar sig inte att vara skyddsobjekt.

Skyddsändamål

De nuvarande ändamålen att bereda skydd mot säkerhetshotande verksamheter i form av sabotage, terrorism, spioneri m.m. behålls. Utvecklingen och utbredningen av den grova, organiserade brottsligheten gör att den bör föras in under lagens skyddsändamål.

Systemhotande brottslighet i dess mer självständiga form bör inte vara ett eget skyddsändamål.

Det nuvarande ändamålet att skydda allmänheten mot faror av militär verksamhet behålls. Däremot utvidgas inte ändamålet till att gälla farlig civil verksamhet.

Skyddet av ett skyddsobjekt

Skyddslagstiftningens nuvarande bestämmelser om det rättsliga skyddet för skyddsobjekten, liksom bevakningspersonalens särskilda befogenheter, behålls oförändrade.

För att stärka främst skyddet för elektroniska kommunikationer införs en möjlighet att för särskilt störningskänsliga skyddsobjekt ställa krav på extra skyddsåtgärder i form av visst fysiskt-tekniskt skydd.

Beslutsstrukturen

De nuvarande beslutsorganen och deras inbördes beslutanderätt i frågor om skyddsobjekt och skyddsvakter behålls i allt väsentligt. Länsstyrelsernas roll stärks.

Beslut om skyddsobjekt för militära fordon fattas av Försvarsmakten. Likaså föreslås Försvarsmakten besluta om skyddsobjektsstatus för järnvägstransporter under höjd beredskap.

Ett beslut om skyddsobjekt kan förenas med föreskrifter om extra skyddsåtgärder för särskilt störningskänslig samhällsviktig verksamhet.

Beslut om skyddsobjekt inom bl.a. området teknisk infrastruktur, krishantering och totalförsvarets civila delar i övrigt ska i regel vara tidsbegränsade. Uttryckliga bestämmelser införs om omprövning av skyddsobjektsbeslut och om skyldighet för objektsägare m.fl. att svara för skyddet av objektet och för att skyltning om skyddsobjektet sker. Objektsägaren ska underrätta beslutsmyndigheten om förutsättningarna för beslutet har ändrats i väsentlig mån.

Enhetliga och tydliga kvalifikationskrav och bedömningskriterier läggs fast för godkännande som skyddsvakt. Bestämmelser om återkallelse av godkännande som skyddsvakt införs.

Överklagande

Utöver den nuvarande möjligheten att överklaga beslut om godkännande som skyddsvakt införs en möjlighet att överklaga beslut i fråga om skyddsobjekt. Beslut som får överklagas är beslut om att inrätta skyddsobjekt, beslut om vilka särskilda förbud som ska gälla vid sådana samt beslut om extra skyddsåtgärder. Beslut som fattats av regeringen ska dock undantas från den ordningen.

Militära skyddsområden

Några på skyddsintressen grundade skäl för att behålla systemet med militära skyddsområden finns inte längre. De har spelat ut sin roll för det militära försvaret. Till detta ska läggas att det är otidsenligt och förlegat att ha kvar en reglering som i princip är rättighetsinskränkande och som gäller bara för utländska medborgare.

De militära skyddsområdena föreslås därför bli avskaffade.

Att avskaffa de militära skyddsområdena aktualiserar ett par frågor om kompensatoriska åtgärder. En sådan är huruvida skyddsobjekt bör kunna inrättas även till skydd för områden med vattendjupinformation av särskild betydelse för totalförsvarets militära del. En annan fråga är om det behövs förbud mot luftfart redan i fredstid över vissa militära skyddsobjektsområden. Dessa spörsmål föreslås bli föremål för fortsatta överväganden i andra former.

Övrigt

Förslagen i betänkandet har inte bedömts inverka menligt på de grundläggande fri- och rättigheter som är av intresse i sammanhanget. Förslagen har i praktiken inte bedömts innebära några ökade kostnader för skyddsobjektsägare.

Författningsförslag

1 Förlag till skyddslag

Inledande beftämmelser

1 § Denna lag innehåller beftämmelser om att skydda samhällsviktig verksamhet genom möjlighet till förstärkt skydd för byggnader, anläggningar, områden och andra objekt där sådan verksamhet bedrivs.

2 § Lagens syfte är att ge skydd för samhällsviktig verksamhet mot säkerhetshot i form av

- sabotage,
- spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret,
- terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, och
- grov, organiserad brottslighet.

3 § Lagen syftar också till att ge skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

Skyddsobjekt

4 § För att tillgodose de skyddsintressen som anges i 2 och 3 §§ kan skyddsobjekt inrättas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om skyddsobjekt.

5 § Som skyddsobjekt kan beslutas

1. statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,

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

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

- ledning av räddningstjänsten,
- fredstida krishantering,
- verksamhet som innefattar allmän ordning och säkerhet,
- totalförsvarets civila delar i övrigt,
- energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter, Sveriges försörjning med sedlar och mynt, och
- försvarsindustriella ändamål,

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

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

6 § Som skyddsobjekt kan vidare beslutas

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,

2. militära fartyg, fordon och luftfartyg,

3. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov, försök eller där följer av sådan verksamhet förekommer, och

4. områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete här i landet tillfälligt bedriver övningar i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål.

7 § Också andra anläggningar och områden än sådana som anges i 5 och 6 §§ kan beslutas som skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret och det råder höjd beredskap eller andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

Under samma förhållanden kan järnvägstransporter beslutas som skyddsobjekt.

Verkningarna av ett beslut om skyddsobjekt

8 § Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (tillträdesförbud).

Tillträdesförbudet kan genom särskilt beslut kombineras med ett förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (avbildningsförbud).

Om det räcker för att tillgodose skyddsintressena, kan tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska.

9 § Ett förbud enligt 8 § som avser områden som anges i 5 § 5 eller 6 § 3 gäller också mot den som äger, disponerar eller annars nyttjar området.

10 § För bevakning av ett skyddsobjekt som sådant anlitas poliser, militär personal eller annan särskilt utsedd personal.

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

11 § 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 som inte avser brev eller annan enskild handling och finna sig i undersökning av fartyg, fordon och luftfartyg.

12 § I lagen (1988:150) om allmän kameraövervakning finns bestämmelser om bland annat undantag från tillståndsplikt för sådan övervakning i fråga om vissa skyddsobjekt.

Bevakning av skyddsobjekt

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

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

- överträder något förbud som gäller på grund av beslut enligt 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 vägrar att finna sig i undersökning av fartyg, fordon och luftfartyg.

15 § Skyddsvakter har dessutom inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som poliser att gripa den som det finns skäl att an hålla för spioneri, sabotage, terroristbrott, annat brott riktat mot skyddsobjektet eller förberedelse till ett sådant brott samt att ta i beslag föremål som personen för med sig. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet.

16 § Den som bevakar ett skyddsobjekt får ta i beslag föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot denna lag eller brott mot förbud som har meddelats med stöd av denna lag eller vara förverkade.

17 § Kroppsvisitationer får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver.

Kroppsvisitationer, som är av mer väsentlig omfattning, ska om möjligt genomföras inomhus i ett avskilt rum och i vittnes närvaro.

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

18 § Över kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden och beslag ska föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit då åtgärden genomfördes.

19 § Ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som har gjorts av en skyddsvakt ska genast anmälas till en polis. Beslagtagen egendom ska överlämnas till honom eller henne. Den som tagit mot anmälan ska genast pröva om åtgärden ska bestå.

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

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

20 § En skyddsvakt är skyldig att lyda en order från en polis i fråga om sådana åtgärder som anges i 19 §.

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

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

Beslut om skyddsobjekt

22 § Ett beslut om skyddsobjekt eller en föreskrift enligt 23 § om extra skyddsåtgärder får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose behovet av skydd.

Så långt det är möjligt ska undvikas att beslutet innebär skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen eller att grundlagsfästa rättigheter får stå tillbaka.

23 § Ett beslut om skyddsobjekt för en särskilt störningskänslig samhällsviktig verksamhet kan förenas med föreskrifter om extra skyddsåtgärder som behövs för objektets säkerhet. Sådana åtgärder kan gälla tekniska arrangemang eller byggnadstekniska skyddsåtgärder.

24 § Byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 5 § 2 får beslutas som skyddsobjekt efter medgivande av riksdagens talman.

Byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 5 § 3 och 4 eller objekt som anges i 7 § får inte beslutas som skyddsobjekt utan medgivande av ägaren, om denne är någon annan än staten. Sådant medgivande krävs också för beslut om extra skyddsåtgärder. Vad som sägs om ägaren gäller också den som disponerar eller annars nyttjar anläggningen eller området.

I övrig fall ska ett beslut om skyddsobjekt om möjligt föregås av samråd med den som äger, disponerar eller annars nyttjar anläggningen eller området.

25 § Ett beslut om skyddsobjekt enligt 5 § 3 ska gälla för en viss tid, dock längst fem år. Om det är uppenbart att de förhållanden som utgör grund för beslutet om skyddsobjekt kommer att bestå under längre tid, kan beslutet ges längre giltighetstid eller förordnas gälla tills vidare.

26 § Ett beslut om skyddsobjekt får upphävas eller ändras om det finns skäl till det.

27 § Den som äger, disponerar eller annars nyttjar ett skyddsobjekt svarar för att objektet bevakas och för de extra skyddsåtgärder som föreskrivs samt för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt.

28 § Den som äger, disponerar eller annars nyttjar ett skyddsobjekt ska underrätta den myndighet som har beslutat om skyddsobjektet om förutsättningarna för beslutet har ändrats väsentligt.

Skyddsvakter

29 § Skyddsvakt kan den bli som efter prövning är godkänd med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för de uppgifter som följer med skyddsvaktstjänsten.

Den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om godkännande som skyddsvakt.

30 § Ett godkännande som skyddsvakt ska gälla för en bestämd tid, längst fem år, och ska avse anställning eller uppdrag hos viss arbets- eller uppdragsgivare eller tjänstgöring vid vissa skyddsobjekt.

31 § Om en skyddsvakt inte längre uppfyller kvalifikationskraven eller villkoren i övrigt som gäller för godkännandet eller om det annars finns särskilda skäl för det, får godkännandet återkallas. Den myndighet som har beslutat godkännandet beslutar om återkallelse.

Uppkommer fråga om att återkalla ett godkännande och kan det antas att godkännandet kommer att återkallas, får myndigheten besluta att återkalla godkännandet till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Överklagande

32 § Ett beslut i fråga om skyddsobjekt, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som helt eller delvis äger, disponerar eller annars nyttjar objektet.

Ett beslut som har överklagats gäller till dess annat har bestämts.

Ett beslut som fattats av regeringen får inte överklagas.

33 § Ett beslut i fråga om godkännande som skyddsvakt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

34 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ytterligare bestämmelser om överklagande finns i förvaltningslagen (1986:223).

Ansvar m.m.

35 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud enligt 8 § eller ett förbud som har meddelats med stöd av samma paragraf döms till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

36 § Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt döms till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

37 § Fotografier, avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom förfarande som utgör brott mot ett förbud som har meddelats med stöd av denna lag ska förklaras förverkade.

Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot denna lag, om det inte är uppenbart oskäligt.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2009, då lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. upphör att gälla.

Byggnader, andra anläggningar och områden samt militära fartyg och luftfartyg som förklarats som skyddsobjekt enligt den upphävda lagen ska gälla som skyddsobjekt enligt denna lag till utgången av år 2014.

2 Förslag till skyddsförordning

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som ansluter till vad som föreskrivs i skyddslagen (2009:000).

Skyddsobjekt

2 § Försvarsmakten beslutar enligt 4 §, 8 § andra och tredje styckena samt 23 § skyddslagen (2009:000) om skyddsobjekt i fråga om

1. byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 6 § 1 samma lag och som huvudsakligen disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,

2. fartyg, fordon och luftfartyg som anges i 6 § 2 samt områden som anges i 6 § 4 samma lag och

3. områden som avses i 6 § 3 samma lag om beslutet inte avser längre tid än tre dygn.

Försvarsmakten beslutar också i fråga om sådana objekt som avses i 7 § andra stycket skyddslagen.

I övrigt fattar länsstyrelsen i det län där objektet finns beslut om skyddsobjekt enligt 4 §, 7 § första stycket, 8 § andra och tredje styckena samt 23 § skyddslagen, utom i fråga om regeringens byggnader, anläggningar och områden samt byggnader, andra anläggningar och områden som avses i 5 § 2 skyddslagen.

3 § Om länsstyrelsens beslut inte kan avvaktas i fråga om områden som anges 5 § 5 skyddslagen (2009:000), får Försvarsmakten fatta ett tillfälligt beslut om skyddsobjekt. Ett sådant beslut gäller till dess länsstyrelsen beslutar i frågan, dock längs i tre dygn.

4 § Ett beslut om skyddsobjekt bör om det inte finns hinder däremot föregås av samråd med polisen och andra statliga myndigheter som kan ha intresse i frågan.

5 § Den myndighet som beslutat om ett skyddsobjekt ska underätta berörda statliga och kommunala myndigheter om beslutet.

Skyddsvakter

6 § Länsstyrelsen beslutar i fråga om godkännande som skyddsvakt av den som är bosatt inom länet. För den som tillhör Försvarsmaktens personal beslutar i stället Försvarsmakten om godkännande som skyddsvakt.

7 § För länsstyrelsens prövning av ansökan om godkännande av skyddsvakt tas avgift ut. I fråga om ansökningsavgiftens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass 2 tillämpas.

8 § För beslutsmyndighetens prövning av en persons laglydnad och medborgerlig pålitlighet ska uppgifter som avses i 21 § 2 säkerhetsskyddslagen (1996:627) inhämtas. Prövningen i fråga om laglydnad och medborgerlig pålitlighet ska ske enligt de grunder som gäller för godkännande som väktare i auktoriserat bevakningsföretag enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Vid prövning enligt första stycket ska 19 och 28 §§ säkerhetsskyddslagen samt 29 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) tillämpas.

Andra stycket tillämpas inte när länsstyrelsen inhämtar uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst enligt 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

9 § En skyddsvakt ska bära klädsel eller tjänstetecken som gör att det klart framgår att personen tjänstgör som skyddsvakt. En skyddsvakt ska under tjänstgöring medföra bevis om godkännande.

10 § Återkallas ett godkännande som skyddsvakt, ska beviset om godkännandet omedelbart överlämnas till den myndighet som utfärdat godkännandet eller till en polismyndighet.

Detsamma gäller, om en skyddsvakts godkännande återkallas i avvaktan på att frågan om återkallelsen prövats slutligt.

Tillsyn

11 § Länsstyrelserna och Försvarsmakten ska utöva tillsyn över de skyddsobjekt som de beslutat om och ifråga om de skyddsvakter som de godkänt.

Verkställighetsföreskrifter

12 § Ytterligare föreskrifter om verkställigheten av skyddslagen (2009:000) får meddelas i fråga om

1. utbildning av och utrustning för skyddsvakter samt utformning av bevis om godkännande: av Försvarsmakten beträffande Försvarsmaktens personal och i övrigt av Rikspolisstyrelsen,

2. bevakningen av skyddsobjekt som disponeras huvudsakligen av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt samt skyddsobjekt enligt 6 § 2–4 skyddslagen (2009:000): av Försvarsmakten och bevakningen av andra skyddsobjekt av Rikspolisstyrelsen,

3. utformningen av skyltar: av Försvarsmakten efter hörande av Rikspolisstyrelsen.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att genomföra en översyn av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) och förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddsförordningen).

Huvudsyftet med översynen av dessa författningar har, enligt uppdraget, varit att modernisera regleringen. En särskild uppgift har varit att analysera och ta ställning till om skyddslagens s.k. skyddsändamål är ändamålsenligt avgränsade mot bakgrund av den säkerhetsmässiga hotbilden mot landet. I uppdraget har också ingått att överväga om det är nödvändigt och lämpligt att utsträcka lagens tillämpningsområde för att tillgodose andra skyddsändamål än de som i dag omfattas av lagen. Vidare har utredningen haft som uppgift att – med beaktande av de skyddsändamål som regleringen bör tillgodose – särskilt se över bestämmelserna om vilka anläggningar, områden och föremål som ska kunna utgöra skyddsobjekt och militära skyddsområden. I det sammanhanget har utredningen haft att särskilt överväga behovet av och möjligheten att kunna förklara fordon som skyddsobjekt.

Som ytterligare moment i uppdraget har ingått att se över den beslutsstruktur som gäller enligt skyddsförordningen, vari ingått frågan om kompetensfördelningen mellan länsstyrelserna och Försvarmakten. I denna del har utredaren haft att beakta utformningen av det nya nationella kommunikationssystemet Rakel samt behovet av att kunna förklara delar av detta som skyddsobjekt.

I uppdraget har ingått att utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig. Vid översynen har utredaren haft att beakta behovet av bl.a. samordning med näraliggande lagstift-

ning, t.ex. säkerhetsskyddslagen (1996:627) och lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Utredningens direktiv (dir. 2007:6) finns i en bilaga till betänkandet.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter. Åtta sammanträden har hållits, varvid antalet deltagande experter har skiftat något. Man har också från experternas sida deltagit i flera av de överläggningar och samrådsmöten som utredningen haft med skilda intressenter och andra som berörs av ämnet för utredningsuppdraget.

För att få ett så bra underlag som möjligt för våra överväganden har utredningen ända från början ägnat mycket tid åt ett utåtriktat arbetssätt. Utöver de mer informella samtal och diskussioner som förekommit med många utomstående med ansvar för säkerhetsfrågor kan följande mer officiella händelser nämnas.

Besök har skett vid några länsstyrelser (AB, C och E), Försvarsmakten (Marinbasen, Högkvarteret m.fl.), Polisen (Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen, polismyndigheter), Krisberedskapsmyndigheten, Fortifikationsverket, Kriminalvården och Sveriges Riksbank, samt hos SAAB (Linköping), Vattenfall (Råcksta/Vällingby) och bevakningsföretaget Loomis (dess värdedepå i Akalla).

Den särskilde utredaren och sekreteraren har vidare i maj 2007 i Göteborg bl.a. genom deltagande observationer följt delar av berörda myndigheters arbete i samband med den internationella marinövningen "Noble Mariner". Likaledes i Göteborg har utredaren och sekreteraren i oktober 2007 deltagit i ett brett arrangemang kring säkerhetsskyddsfrågor under medverkan av bl.a. Föreningen Göteborgs Försvar, Hemvärnet, Näringslivets Säkerhetsdelegation och företrädare för Svenska Kraftnät och elbranschen (Svensk Energi m.fl.).

Utredningen har i oktober 2007 anordnat ett seminarium kring frågor om kontanthantering i samhället med deltagare från Riksbanken, Svenska Bankföreningen, några av de större bevakningsföretagen, branschorganet Sweguard, Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd (BYA) och Svenska Transportarbetareförbundet.

Under sommaren 2007 genomfördes en enkätundersökning, riktad till landets 21 länsstyrelser avseende bl.a. deras tillämpning av skyddslagstiftningen. En rundfråga om skyddsobjekt har ställts till landets polismyndigheter.

1.3 Disposition och läsanvisning

Betänkandet är uppdelat i fyra huvuddelar med en genomgående avsnittsnumrering:

Del I, Rättsliga utgångspunkter, består av fyra avsnitt av deskriptiv karaktär vari för utredningsarbetet relevanta författningar går igenom. Det första (som p.g.a. den genomgående numreringen betecknas avsnitt 2) ägnas åt en presentation av 1990 års skyddslagsstiftning och en beskrivning av vad som föregick denna. Genomgången av skyddslagen och skyddsförordningen är kortfattad men i stort sett heltäckande. En fördjupad redovisning av skyddslagsregleringens bestämmelser kopplad till resp. sakfråga som behandlas lämnas i de olika sakavsnitten.

De efterföljande tre avsnitten orienterar översiktligt om andra regelverk av betydelse på området. I avsnitt 3 görs sålunda en genomgång av andra författningar av central betydelse för bl.a. tillträdesbegränsningar och tvångsmedel. I avsnitt 4 lämnas en genomgång av andra med skyddslagen besläktade regelverk och avslutningsvis lämnas i avsnitt 5 en orientering av vissa grundlagsfästa motintressen, såsom rörelsefrihet och allemansrätt, informations- och yttrandefrihet.

Del II, Grundläggande överväganden omfattar fem avsnitt där det första lägger fast utgångspunkterna för utredningens fortsatta överväganden på de mer centrala områdena, och det andra talar om vilka avgränsningar som gjorts, dvs. vilka frågor som inte tagits upp till närmare överväganden. Det bör redan här nämnas att frågor om skyddsobjekt och skyddsändamål korresponderar med varandra och att därför avsnitt 6 Utgångspunkter utgör en lämplig ingång både till avsnitt 8 om skyddsobjekt och till avsnitt 9 om skyddsändamål. Avsnitt 10 Militära skyddsområden står däremot för sig självt.

Del III, Övriga överväganden består av tre avsnitt vari 1990 års skyddslagstiftning tas upp till överväganden i ett antal viktiga avseenden för alla de som kommer i kontakt med eller har att tillämpa lagstiftningen i egenskap av allmänhet, bevakningspersonal

eller beslutsfattare. Som nämnts ges i resp. avsnitt först en fördjupad genomgång av deskriptiv karaktär varefter utredningen redovisar sina övervägande och förslag däröver.

I syfte att göra övervägandena i del II och III mer lättillgängliga har, där så är lämpligt, infogats sammanfattande rutor under den inledande avsnittsrubriken.

Del IV, Övrigt består av de i en utredning sedvanliga avsnitten om bl.a. konsekvensbeskrivningar och författningskommentarer.

Av främst praktiska skäl används ibland i betänkandet uttrycken civila skyddsobjekt och militära skyddsobjekt, liksom civila skyddsvakter och militära skyddsvakter, beroende på kort sagt om det är en länsstyrelse eller Försvarsmakten som beslutar om skyddsobjektet resp. i fråga om godkännandet som skyddsvakt.

Del I

Rättsliga utgångspunkter

2 Skyddslagsstiftningen

2.1 Inledning

Det finns en mängd författningar som, direkt eller indirekt, syftar till att bereda vissa samhällsområden och verksamheter ett gott säkerhetsskydd, eller till att mer generellt verka för allmän ordning eller säkerhet. Vissa av dessa författningar har relativt allmän giltighet, t. ex. polislagen (1984:387), medan andra författningar verkar på mer specialiserade områden.

Syftet med lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) är främst ”att bereda vissa objekt ett förstärkt säkerhetsskydd utöver vad som kan gälla enligt allmänna bestämmelser och på grund av interna säkerhetsföreskrifter”¹. Som framgår redan av lagens rubrik, är en utgångspunkt för avgränsningen av tillämpningsområdet att det ska vara fråga om objekt som kan anses samhällsviktiga. För att bereda ett mer kvalificerat skydd för sådana objekt än vad som följer av andra regler, innefattar skyddslagen bestämmelser bl.a. om tillträdesbegränsningar, om bevakning och om tvångsmedel. Utmärkande för lagen är bl.a. möjligheterna till preventiva ingripanden.

I denna huvuddel av betänkandet ges en inledande och övergripande redogörelse för skyddslagen, både i historiskt avseende och enligt gällande rätt. Som nämnts i läsanvisningen ovan fördjupas genomgången av skyddslagen under resp. sakområde i huvuddel II och III.

¹ Prop. 1989/90:54, sid. 14.

2.2 Äldre rätt

Den nu gällande skyddslagen, som trädde i kraft den 1 april 1991, har föregåtts av flera andra författningar på området. Som framgår av den följande orienteringen² avsåg den rättsliga regleringen ursprungligen endast det militära försvarets behov av skydd – främst mot spioneribrott – medan ändringar och nya författningar medfört att det civila samhället i ökad utsträckning beretts skydd genom regleringen.

Drygt ett år före första världskrigets utbrott antogs lagen den 9 maj 1913 (nr 48) innefattande vissa bestämmelser till skydd för hemligheter av betydelse för rikets försvar. Den lagen omfattades några straffbestämmelser avseende obehöriga tillträden till eller olovliga avbildningar av försvarsanläggningar m.m. samt avseende olovlig sjömätning eller lodning. Genom bestämmelserna kompletterades strafflagens stadganden om straff för spioneri.

Vid tiden för andra världskriget ersattes 1913 års lag av lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. Denna lag – 1940 års lag – kom att gälla under drygt 50 år och därigenom under hela den känsliga tidsperioden ”kalla kriget”. Den nya lagen innebar på flera sätt en utvidgning av den reglering som gällt enligt 1913 års lag. Medan 1913 års lag i princip endast tillfört några kompletterande straffbestämmelser, främst avsedda att motverka spioneribrott, verkade 1940 års lag på ett betydligt bredare område.

I lagen angavs inledningsvis att Konungen³ eller, enligt Konungens bemyndigande, vederbörande militära befälhavare fick utfärda förbud för obehöriga att beträda viss egendom som tillhör eller nyttjas av försvarsväsendet eller för dess räkning, eller att närvara vid krigsmaktens ”företag, övningar eller försök”. Enligt lagens uttömmande uppräknings avsågs med sådan egendom ”anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område”. Vidare kunde förbud utfärdas mot bl.a. fotografering av sådan egendom eller verksamhet samt mot innehav av sprängämnen inom försvarsväsendets anläggningar m.m.

Samma slags förbud som nu nämnts kunde utfärdas av Konungen eller av länsstyrelse om den aktuella egendomen ”eljest är av betydelse för försvarsväsendet”. Vid krig eller krigsfara, men

² För en mer utförlig historik, se betänkandet *En ny skyddslag* (SOU 1988:8) s. 26 ff.

³ Senare ändrat till ”regeringen”.

inte under annan tid, kunde förbuden avse även andra anläggningar m.m., om de var av betydelse för folkförsörjningen.

Sådana anläggningar m.m. som omfattades av förbud enligt lagen benämndes ”skyddsföremål”. Skyddsföremålen kunde enligt bevakningskungörelsen (1940:358)⁴ vara antingen militära (dvs. anläggningar m.m. som tillhörde eller nyttjades av försvarsväsendet eller för dess räkning) eller civila (dvs. övriga anläggningar m.m.). Den som överträdde förbuden skulle dömas till dagsböter eller fängelse. I en särskild bestämmelse angavs vidare att sjömätning eller lodning vid bl.a. rikets kuster fick ske endast efter tillstånd. Även överträdelser av den bestämmelsen skulle föranleda dagsböter eller fängelsestraff. Slutligen fanns bestämmelser om förverkande av bl.a. olovligt tagna fotografier.

1940 års lag var således främst inriktad på skyddet för krigsmaktens anläggningar m.m., särskilt såvitt gällde tillämpningen i fredstid. Genom vissa ändringar kom dock tillämpningsområdet även i fredstid att utökas något.

År 1960 kompletterades lagen genom överförande av en bestämmelse som hittills hade funnits i 57 § civilförsvarslagen (1944:536). Enligt den för 1940 års lag nya bestämmelsen fick länsstyrelsen, om det var påkallat med hänsyn till faran för bl.a. spioneri eller sabotage, ”ålägga den som bedriver industriell eller annan verksamhet av väsentlig betydelse för försvaret eller folkförsörjningen” att vidta vissa särskilda skyddsåtgärder. Med sådana skyddsåtgärder avsågs främst anordnande av bevakning. Ett åläggande kunde förenas med vite. För tillämpning av dessa bestämmelser krävdes inte att den aktuella verksamheten bedrevs i en anläggning som var eller ens kunde vara skyddsföremål. Bestämmelserna om särskilda skyddsåtgärder verkade således vid sidan av bestämmelserna om skyddsföremål och tillträdesförbud.

År 1977 tillkom möjligheten att låta tillträdesförbud m.m. enligt 1940 års lag avse även kärnkraftsanläggningar eller annan anläggning som avses i 2 § atomenergilagen (1956:306). Kretsen av möjliga skyddsföremål utökades således på detta sätt, även för fredstid, till att avse ett slags anläggningar som inte direkt var av betydelse för försvarsväsendet. Ändringen motiverades med behovet av skydd mot terrorangrepp mot sådana anläggningar.

I lagen angavs ursprungligen inte några bestämmelser om bevakningspersonalens befogenheter. Sådana bestämmelser åter-

⁴ Kungörelsen (1940:383) angående tillämpning av lagen den 17 maj 1940 (nr 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. (bevakningskungörelse).

fanns i bevakningskungörelsen, men flyttades senare till lagen⁵. Även på andra sätt genomgick 1940 års lag smärre justeringar och förändringar. Vid tiden för upphävandet av lagen, den 1 april 1991, hade den utökats från ursprungliga sju till 14 paragrafer.

2.3 Utredningen om tillträdesskydd

År 1982 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att se över reglerna om tillträdesskydd. Utredningen om tillträdesskydd avgav flera betänkanden, bl.a. *En ny skyddslag* (SOU 1988:8), vari utredningen föreslog att 1940 års lag skulle ersättas med en ny lag. Förslag lämnades också till en ny förordning med tillämpningsbestämmelser. Tidigare hade betänkandet *Militära skyddsområden* (SOU 1986:7) avlämnats. Även förslagen i det betänkandet låg till grund för 1990 års skyddslag.

I utredningens förslag till skyddslag angavs uttryckligen syftet med lagen, något som i förhållande till författningstexten i 1940 års lag var en nyhet. Lagen skulle syfta till att skydda mot sabotage och spioneri samt mot röjande av hemlig uppgift som rör totalförsvaret. I den föreslagna lagen fanns även ”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”. Utredningen hade övervägt frågan om skyddslagen skulle bereda skydd även mot terrorism, men funnit att ”det inte är möjligt att inom ramen för en lagstiftning av det slag det här är fråga om ta in bestämmelser som har till direkt syfte att hindra terroristangrepp”. Lagförslaget omfattade därför inte något sådant skyddsändamål.

Utredningens lagförslag innefattade många bestämmelser – bl.a. om förbud mot fotografering av skyddsföremål, sjömätning och lodning samt om särskilda skyddsåtgärder, om bevakning och tvångsmedel samt om passertillstånd – som i stora delar anslöt till då gällande rätt. Grundläggande i den föreslagna skyddslagen, liksom i 1940 års lag, var bestämmelserna om tillträdesförbud för obehöriga. Även i frågan om tillträdesförbud kan förslagen sägas ha byggt på gällande rätt, men i vissa avseenden föreslogs påtagliga utökningar av tillämpningsområdet. Ett exempel därpå var att till-

⁵ Befogenheterna enligt lagens sista lydelse motsvarade i stora delar befogenheterna enligt den nu gällande skyddslagen och anges inte särskilt här.

trädesförbud skulle kunna avse inte bara ”anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område” – vilket följde redan av 1940 års lag – utan även fordon eller viktig materiel. Utredningen hade ”inte kunnat finna något bärande skäl varför inte alla slags materiel som försvarsmakten äger eller på annat sätt disponerar skall kunna skyddas på det sätt som skyddslagen ger möjlighet till”. För att en ny lagstiftning skulle bli så heltäckande som möjligt var det, enligt utredningen, nödvändigt att låta all materiel som försvarsmakten äger omfattas av skyddsbestämmelserna – även om det i tillämpningen fick avgöras från fall till fall om viss materiel skulle omfattas av tillträdesförbud. Samma överväganden gjorde utredningen beträffande skyddsbehovet för den civila delen av totalförsvaret. All viktig materiel som disponerades av försvarsmakten eller som annars användes eller var avsedd för totalförsvarsändamål skulle därför kunna vara skyddsföremål – och därigenom kunna skyddas med bl.a. tillträdesförbud och bevakas av personal med befogenhet att använda vissa tvångsmedel. Utredningens förslag innebar således att det i stor utsträckning skulle överlämnas åt de tillämpande myndigheterna (försvarsmakten och länsstyrelserna) att avgöra vilken egendom som skulle skyddas genom lagens bestämmelser.

Som framgår av det följande fick utredningens förslag inte fullt genomslag i den nya reglering som trädde i kraft 1991.

2.4 1990 års skyddslag och skyddsförordning

2.4.1 Allmänt

1940 års lag ersattes den 1 april 1991 av den nu gällande skyddslagen, lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.⁶ Samma dag upphörde bevakningskungörelsen att gälla, samtidigt som förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddsförordningen) trädde i kraft.

I jämförelse med 1940 års lag är skyddslagen moderniserad, inte minst i språkligt hänseende. Som framgår redan av lagens rubrik utgår bestämmelserna inte lika påtagligt som tidigare från främst Försvarsmaktens behov av skydd, utan mer från det skyddsbehov som kan finnas för alla samhällsviktiga anläggningar m.m. En annan sak är att Försvarsmaktens verksamhetsområde till sin natur är

⁶ Prop. 1989/90:54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

sådant att just den myndigheten mycket ofta har anledning att tillämpa lagen.

Skyddslagens bestämmelser kan sägas vara uppdelade i tre avdelningar, som har gemensamma beröringspunkter men som ändå har var sitt eget tillämpningsområde. Det gäller bestämmelserna om skyddsobjekt, om militära skyddsområden och om särskilda skyddsåtgärder. Gemensamt för dessa bestämmelser är att de kan tillämpas för att uppfylla lagens skyddsändamål, som anges särskilt i lagen. I det följande lämnas en beskrivning av de centrala bestämmelserna i skyddslagen och i viss mån skyddsförordningen. Övriga bestämmelser berörs där våra överväganden och förslag i de skilda sakfrågorna redovisas.

Grundläggande för tillämpning av skyddslagen är att proportionalitetsprincipen ska beaktas. I 2 § anges uttryckligen att beslut om skyddsobjekt, militära skyddsområden eller särskilda skyddsåtgärder inte får göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd. Dessutom ska, så långt som möjligt, undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för andra allmänna intressen eller enskilda intressen. Även i fråga om tvångsmedel mot enskilda följer av lagens bestämmelser (t.ex. 12 §) att vissa åtgärder får vidtas endast om andra, mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. Detta är i linje med vad som gäller enligt flera andra författningars bestämmelser om tvångsmedel och kan väl sägas avspegla en allmänt vedertagen princip.

2.4.2 Skyddsändamålen

I likhet med det förslag som Utredningen om tillträdesskydd förde fram, anges uttryckligen vilka skyddsändamål lagen har. Uppräkningen av skyddsändamål fyller inte bara en upplysningsfunktion. För att viss egendom ska kunna förklaras vara skyddsobjekt krävs nämligen enligt 3 § skyddslagen att beslutet föranleds av något av de uppräknade skyddsändamålen. Som framgår av den följande redogörelsen är det inte möjligt att förklara t.ex. en anläggning för skyddsobjekt i syfte att motverka endast vanliga inbrottsstölden. Även beslut om militära skyddsområden kräver en koppling till lagens skyddsändamål.

Ändamålen är enligt den nu gällande 1 § skyddslagen att bereda skydd mot:

- sabotage

- terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen)
- spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

Dessutom anges att lagen innefattar bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. För flera av begreppen i 1 § skyddslagen finns definitioner som förklarar skyddsändamålen närmare:

Med *sabotage* förstås sådant brott som avses i 13 kap. 4 § brottsbalken. Detta stadgande lyder:

Om någon förstör eller skadar egendom, som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket, eller genom annan åtgärd, som ej innefattar allenast undanhållande av arbetskraft eller uppmaning därtill, allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom, dömes för sabotage till fängelse i högst fyra år. Detsamma skall gälla, om någon eljest, genom skadegörelse eller annan åtgärd som nyss sagts, allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln eller användningen av telegraf, telefon, radio eller dylikt allmänt hjälpmedel eller av anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft.

Terroristbrott definieras i 2 § terroristbrottslagen, vilken lyder:

För terroristbrott döms den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,
2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två år och högst sex år.

Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

Definitionen av terroristbrott följer således inte av 2 § terroristbrottslagen ensam, utan ges sitt närmare innehåll även av

3 §. I den bestämmelsen anges nämligen de särskilda gärningar som, om de begåtts under de förutsättningar som anges i 2 §, ska rubriceras som terroristbrott i stället för något av de enskilda brott som finns uppräknade. I 3 § anges följande gärningar:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. uppsåtligt vapenbrott, 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
17. brott enligt 18 och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,
18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,
19. olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

Således kan t.ex. grov skadegörelse, som allvarligt kan skada en stat och som begåtts för att injaga allvarlig fruktan i en befolkningsgrupp, komma att rubriceras som terroristbrott och därmed föranleda ett strängare straff. Om *spioneri* stadgas i 19 kap. 5 § brottsbalken:

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan

medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet döms, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för spioneri till fängelse i högst sex år. Detsamma ska gälla, om någon i syfte som nu sagts obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Förutom spioneri avser skyddslagen att skydda mot *röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret*. Visserligen finns brottsbeskrivningar i 19 kap. 7–9 §§ brottsbalken avseende andra slags röjande av hemliga uppgifter än spioneri, men skyddsändamålet är enligt lydelsen i 1 § skyddslagen inte begränsat till att motverka endast sådana brott. Det kan t.ex. tänkas att en försvarshemlighet röjs utan att något brott begås. För ändamålet att motverka även sådana händelser bör skyddslagen kunna tillämpas. Gemensamt för ändamålen att skydda mot spioneri och mot annat röjande av hemliga uppgifter, är att de skyddade uppgifterna är sådana som omfattas av försvarssekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100).

Till sist avser alltså skyddslagen även att möjliggöra *skydd för allmänheten mot skador som kan uppkomma till följd av militär verksamhet*. Detta särskilda skyddsändamål var en nyhet i 1990 års skyddslag, och enkelt uttryckt handlar det om att med stöd av det tillträdesförbud som följer av ett skyddsobjektsbeslut hindra obehöriga ifrån att hamna i riskområden för militär verksamhet.

Att skyddsändamålet endast knutits till militär verksamhet har sitt ursprung i erfarenheterna från 1980-talets ubåtsjaksoperationer och de avspärrningar som då ansågs behövas för att skydda allmänheten mot militära operationer. I specialmotiveringen till bestämmelsen framhöll föredragande statsrådet att bestämmelsens räckvidd var begränsad till verksamhet inom Försvarsmakten och att det var svårt att se något behov av avspärrningar på den aktuella grunden i civil verksamhet (prop. 1989/90:54, s. 59).

Möjligheten att skydda allmänheten genom skyddsobjektsbeslut är således begränsad till verksamhet inom Försvarsmakten och det är inte möjligt att tillgripa beslut om skyddsobjekt för att skydda allmänheten mot skada till följd av civil verksamhet. Inom Försvarsmaktens verksamhet har däremot bestämmelsen generell giltighet och gäller alltså oavsett om den verksamhet som bedrivs är tillfällig eller mer permanent. Inte heller innebär det någon skillnad om verksamheten är övning eller utgör ett led i ett ingripande för att hindra en kränkning av territoriet. Skyddsobjektsbeslut och

dess tillträdesförbud kan gälla såväl anläggningar som områden och inget hindrar att beslutet uteslutande grundas på intresset att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

2.4.3 Skyddsobjekten

Det centrala i skyddslagen – i likhet med både 1940 års lag och det lagförslag utredningen om tillträdesskydd lade fram – är bestämmelserna om tillträdesförbud. Tillträdesförbud enligt skyddslagen kan gälla för anläggning m.m. som förklarats vara skyddsobjekt⁷. Som nämnts tidigare följer det av 3 § att en förutsättning för ett sådant beslut avseende en viss anläggning m.m., är att det behövs till skydd för något sådant ändamål som anges i 1 §. Ytterligare en förutsättning är att den aktuella anläggningen m.m. är sådan som uttryckligen anges i 4 §. Denna bestämmelse anger uttömmande vilka slags egendom som – under fredstida förhållanden – kan vara skyddsobjekt:

1. statliga förvaltningsbyggnader, statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,
2. anläggningar och områden till vilka staten har äganderätten eller nyttjanderätten och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk (FMV) eller Försvarets radioanstalt (FRA) samt militära fartyg och luftfartyg,
3. anläggningar eller områden som används eller är avsedda för ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt, för energiförsörjning, vattenförsörjning, rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål,
4. områden där Försvarmakten, FMV eller FRA tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök,
5. områden där Försvarmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium,
6. områden där en främmande stats militära styrka tillfälligt bedriver övningar när den här i landet deltar i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete och

⁷ Termen "skyddsobjekt" motsvarar den äldre termen "skyddsföremål". Övergången till den nya termen skedde av språkliga skäl, se prop. 1989/90:54, s. 39.

7. anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen.

Skyddsobjekt kan alltså vara både anläggningar m.m. som har stark anknytning till det militära försvarets verksamhet och anläggningar m.m. som åtminstone i fredstid inte har någon direkt koppling till totalförsvaret, men som ändå ansetts särskilt skyddsvärda. Med begreppet "totalförsvaret" avses den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig⁸. För det fall Sverige befinner sig i krig eller krigsfara, eller då det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig, finns det utökade möjligheter att förklara egendom för skyddsobjekt. Enligt 5 § kan nämligen i sådana fall "andra anläggningar eller områden än de som nämns i 4 §" förklaras som skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret.

Det kan i sammanhanget noteras att vid sidan av militära fartyg och luftfartyg kan inga fordon eller annan materiel vara skyddsobjekt – ej ens under sådan förhållanden som undantagsregeln i 5 § beskriver. Att så är fallet innebar ett avsteg ifrån de förslag som Utredningen om tillträdesskydd la fram. I proposition 1989/90:54 (sid. 36) anförde föredragande statsrådet att det finns "åtskilliga bestämmelser i andra regelverk som är ägnade att motverka sådana verksamhet som även skyddslagen avser att förhindra". Det var "angeläget att det förstärkta skydd som skyddslagen kan åstadkomma reserveras för sådana objekt som har ett verkligt och kvalificerat skyddsbehov". Det anmärktes också att en bestämmelse som skulle vara tillämplig på alla slags egendom som avses för totalförsvarsändamål skulle ge "utrymme för en alltför vidlyftig tolkning"⁹.

I propositionen valde regeringen således, i frågan om möjliga skyddsobjekt, en mindre långtgående väg och att i 4 § göra en mer preciserad uppräknings av sådan egendom som kan vara skyddsobjekt. Uppräkningsen av möjliga skyddsobjekt var vid lagens ikraftträdande något mindre omfattande än den nu gällande. Senare gjorda ändringar och kompletteringar ligger emellertid i linje med det principiella synsätt som angavs i 1989/90 års proposition.

Mera konkret kan följande sägas om katalogen i 4 § avseende möjliga skyddsobjekt.

⁸ Se 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁹ a. prop., s. 61.

Första punkten: Uttrycket statliga förvaltningsbyggnader omfattar framför allt myndigheternas lokaler för administrativa funktioner och begreppet täcker även Regeringskansliets byggnader. Ursprungligen avsågs även riksdagens byggnader, men numera hänförs istället dessa till den sjunde punkten som infördes år 2006.

Att vid sidan av statliga förvaltningsbyggnader, även statschefens residens och bostäder liksom statsministerns bostäder kan vara skyddsobjekt har sin främsta förklaring i att dessa byggnader har officiell karaktär och därmed kan riskera att bli måltavla för terroristattacker. Med bostäder avses dock inte exempelvis hotellrum där vistelsen endast är kortvarig.

Andra punkten: Det är här fråga om Försvarmaktens kasernanläggningar, flygfält, fasta försvarsanläggningar, baser, förråd, sambandsanläggningar m.m. Till detta ska läggas även fasta övningsområden, såsom exempelvis skjutfält. Militära fartyg och luftfartyg utgör som sagts de enda rörliga skyddsobjekten enligt 1990 års skyddslag. Beträffande de militära luftfartygen förtjänar det att framhållas att deras status som skyddsobjekt i praktiken endast aktualiseras när de befinner sig på mark som inte är skyddsobjekt.

Tredje punkten: Här handlar det om möjligheten att förklara civila anläggningar och områden som skyddsobjekt. I tredje punkten har tagits upp egendom som är av central betydelse när det gäller att bevara samhällets grundläggande funktioner och därmed också totalförsvarets förmåga att fungera på ett tillfredsställande sätt och som därför behöver ett effektivt skydd redan i fred. Till den tredje punkten hör kraftverk av olika slag, fjärrvärmeverk, dammbyggnader och vattentäcker, reningsverk, broar, hamnar och flygplatser samt rundradiostationer och övriga radio- och telestationer m.m. Uppräkningen är uttömmande i den meningen att om en typ av anläggning inte finns med går det inte att förklara denna som ett skyddsobjekt med stöd av bestämmelsen (exempelvis en anläggning inom bank- och betalningsväsendets område eller hälso- och sjukvård).

Fjärde punkten: Möjligheten att vid tillfälliga övningar m.m. utfärda tillträdesförbud med stöd av skyddslagen är begränsad till att avse verksamhet som bedrivs av Försvarmakten och de övriga uppräknade myndigheterna. Andra myndigheter än dessa bedriver övningar i betydligt mindre omfattning och har därför inte ansetts ha samma behov av att tillfälligt uppehålla sig inom sådana områden

som tillhör annan och till vilka allemansrätten, normalt, ger allmänheten tillträde.

Den typ av övningar det här är fråga om är militära övningar, bl.a. krigsförbandsövningar, som bedrivs på annans mark med stöd av allemansrättsliga regler. Det är således här fråga om ett ianspråktagande av områden till vilka staten varken har äganderätt eller nyttjanderätt.

Inom Försvarsmakten omnämns den rättsliga grunden för detta ianspråktagande som "militär allemansrätt" och innebär att militären med allemansrättsliga regler själv får tillträde till annans mark och därefter med skyddslagen som grund kan begränsa tillträdet för andra, inklusive ägare och nyttjare. Att tillträdet i dessa fall kan begränsas även för ägare och nyttjare följer av 8 § skyddslagen. Avspärrning kan göras både för att skydda allmänheten mot skador och för att hindra obehörig insyn.

Ordet tillfälligt bör i sammanhanget tolkas ganska bokstavligt, eftersom i det allemansrättsliga synsättet ligger att bestämmelsen inte är avsedd att tillämpas under någon längre tid.

Det förtjänar att nämnas att även om det vanligen är planerade övningar i Försvarsmaktens regi som föranleder tillfälliga beslut om skyddsobjekt enligt fjärde punkten, förekommer det också att beslut föranletts av extraordinära händelser som exempelvis haverier med militära luftfartyg. Beslut om skyddsobjekt har i sådana fall avsett ett område kring nedslagsplatsen.

Femte punkten: Ett beslut om att förklara ett område som skyddsobjekt med stöd av femte punkten gäller, liksom ett beslut med stöd av fjärde punkten, även gentemot den som äger eller annars nyttjar området (8 §). Det har ansetts uppenbart att avspärrningar av möjliga stridsområden kan behövas oavsett vem som har rådigheten över området i fråga. Det ligger också i sakens natur att en avspärrning av ett område för att möta ett väpnat angrepp kan bli ett vidsträckt område. Precis som när det gäller andra områden gäller här att avspärrningen kan avse både vatten- och landområden.

Sjätte punkten: Punkten infördes 1996 som en följd av det PFF-samarbetet (Partnerskap för fred) som Sverige deltar i och som för deltagarländerna bl.a. innebär ett åtagande att i tillräcklig grad inom sitt territorium trygga säkerhet och skydd för andra deltagande staters utrustning och egendom. Den lagtekniska lösningen som valdes innebär att det är skyddsvakter som bevakar skyddsobjektet och att den utländska styrkans personal inte får anlitas som

skyddsvakter. En skyddsobjektsförklaring innebär också ett skydd för allmänheten att komma till skada.

Sjunde punkten: Denna punkt infördes i samband med införandet av lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter och innebar främst ett förtydligande av den ditintills gällande ordningen, genom vilken riksdagens skyddsobjekt hänfördes till statliga förvaltningsbyggnader under första punkten. Riksdagsstyrelsen, som tog initiativ till tillägget, fann det angeläget att skyddslagen klart angav att även de fastigheter som Riksdagsförvaltningen hyr in för att bedriva verksamhet i kan förklaras vara skyddsobjekt.

Antal skyddsobjekt: Under hösten 2007 fanns omkring 2 500 skyddsobjekt, varav närmare 1 000 civila och cirka 1 500 militära.

Av de civila skyddsobjekten, dvs. de som beslutats av länsstyrelserna sorterade de i särklass flesta, cirka 900 objekt, under tredje punkten. Till första punkten räknades 65 objekt, varav ett tjugotal är belägna i Stockholms län, medan Uppsala, Skåne och Gävleborgs län vardera har ett tiotal objekt. Till andra punkten räknades närmare 25 stycken, varav 14 i Stockholm och 9 i Uppsala.

Av de cirka 1 500 militära skyddsobjekten – dvs. de som huvudsakligen disponeras av Försvarsmakten, FMV eller FRA och som beslutats av Försvarsmakten – var närmare 200 rörliga (ca 60 fartyg och 130 luftfartyg).

2.4.4 Beslut om skyddsobjekt

Enligt 3 § skyddslagen är det regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer som fattar beslut om skyddsobjekt. I 2 § skyddsförordningen har länsstyrelserna och Försvarsmakten tillagts beslutanderätt i fråga om de flesta skyddsobjekt. Gäller det objekt som är hänförliga till 4 § 1 p. eller 2 p. skyddslagen och som huvudsakligen disponeras av Försvarsmakten, FMV eller FRA ska beslutet fattas av Försvarsmakten. Försvarsmakten ska också besluta när det gäller skyddsobjekt enligt 4 § 6 p., dvs. områden där en främmande stats militära styrka ska öva.

Är det Försvarsmakten m.fl. som ska bedriva övningar, prov eller försök på visst område, är det i stället länsstyrelsen som ska besluta om skyddsobjekt. Detsamma gäller om Försvarsmakten

sätts in på visst område för att möta ett väpnat angrepp eller för att hindra en kränkning av territoriet. Kan länsstyrelsens beslut inte avvaktas, får dock Försvarsmakten fatta ett tillfälligt beslut, som gäller till dess länsstyrelsen har prövat frågan och som längst i tre dygn.

Länsstyrelsen är dessutom ensam behörig att besluta i alla andra fall enligt 4 eller 5 § skyddslagen, utom såvitt avser riksdagens och regeringens byggnader. Ska sådana byggnader vara skyddsobjekt är det, enligt den grundläggande regeln i 3 § skyddslagen, regeringen som beslutar.

Skyddslagen anger vidare att beslut om skyddsobjekt enligt 4 § 3 p. eller 5 § skyddslagen inte får fattas utan ägarens eller nyttjarens medgivande, om denne är annan än staten. För ett beslut avseende riksdagens byggnader krävs talmannens medgivande. Skyddsobjektsbeslut enligt övriga punkter i 4 § kan dock fattas utan något medgivande.

I skyddslagen finns inga bestämmelser om överklagande. Av 19 § skyddsförordningen följer dock att beslut om godkännande av skyddsvakter eller skyddsområdesvakter, om tillstånd för utlänningar att uppehålla sig inom militära skyddsområden (se nedan) samt om förelägganden m.m. enligt 19–21 §§ skyddslagen (se nedan) kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut – t.ex. ett beslut att ett visst område ska vara skyddsobjekt – kan inte överklagas.

2.4.5 Förbud och tvångsmedel vid skyddsobjekt

Med ett beslut att viss anläggning m.m. ska vara skyddsobjekt följer som huvudregel enligt 7 § skyddslagen att tillträdesförbud för obehöriga råder. Utöver det grundläggande beslutet om skyddsobjekt behöver inget särskilt beslut om tillträdesförbud fattas. Ett sådant förbud får förenas med förbud att bl.a. fotografera skyddsobjektet¹⁰. Om det är tillräckligt, kan tillträdesförbudet ersättas med förbud mot bl.a. fotografering eller mot att bada, dyka, ankra eller fiska där. Uppräkningen av alternativa förbud är uttömmande.

¹⁰ Möjligheten enligt 1940 års lag att förbjuda innehav av sprängämnen inom skyddsföremål (skyddsobjekt) togs bort i gällande skyddslag. Sådant innehav kan dock, oavsett var innehavaren befinner sig, vara otillåtet enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

För bevakningen av skyddsobjekt får anlitas poliser, militär personal eller annan särskilt utsedd personal (9 § skyddslagen). Bevakningspersonal som inte är poliser benämns skyddsvakter och ska enligt 5 § skyddsförordningen vara godkända av Försvarsmakten resp. av länsstyrelse. Civil skyddsvakt är den som godkänts av länsstyrelsen i det län där vederbörande är bosatt. Militär skyddsvakt är den som tillhör Försvarsmaktens militära personal och som av Försvarsmakten godkänts och utsetts till skyddsvakt. Även civil personal inom Försvarsmakten kan myndigheten i och för sig godkänna som skyddsvakt.

Enligt skyddslagen (10–15 §§) får poliser och skyddsvakter använda sig av vissa tvångsmedel mot enskilda för att utföra sina bevakningsuppgifter. En första förutsättning för användande av tvångsmedel är att en person vill ha tillträde till eller uppehåller sig invid ett skyddsobjekt. En sådan person måste på begäran av en polis eller skyddsvakt uppge namn, födelsetid och hemvist. Om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras, eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt skyddslagen, får den som bevakar ett skyddsobjekt dessutom besluta om kroppsvisitation¹¹ av den personen eller om undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg. Det förtjänar att påpekas att fordon, fartyg och luftfartyg får undersökas under samma förutsättningar som för kroppsvisitation och att därför undersökningen av t.ex. fordon begränsas till ett sådant som den som är föremål för kroppsvisitationen har fört med sig. Motsatsvis gäller att övergivna fordon inte får göras till föremål för undersökning med stöd av bestämmelsen (prop. 1995/96:129 s. 92).

Enligt 12 § skyddslagen har poliser och skyddsvakter befogenhet, om det behövs för bevakningsuppgiften, att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person inom eller vid skyddsobjektet om denne:

- överträder något förbud som gäller på grund av beslut enligt skyddslagen (t.ex. tillträdesförbud eller fotograferingsförbud),
- vägrar att lämna uppgift om bl.a. sitt namn eller lämnar uppgifter som skäligen kan antas vara oriktiga,
- vägrar att underkasta sig kroppsvisitation, eller

¹¹ Undantagna från visitation är brev eller annan enskild handling (10 §). Kroppsvisitation får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. Annan än "ytlig" kroppsvisitation av en kvinna får som huvudregel inte genomföras eller bevitnas av andra än kvinnor, läkare eller sjuksköterskor (15 §).

- vägrar att finna sig i undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg.

Av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken följer att en polis i brådskande fall får gripa den som det finns skäl att anhålla, även om inte åklagare fattat ett anhållningsbeslut. Även skyddsvakter har i vissa fall sådan befogenhet. I 13 § skyddslagen stadgas nämligen att skyddsvakter inom skyddsobjektet och i dess närhet har samma befogenhet som poliser 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 har fört med sig. Detta gäller även om personen är på flykt från skyddsobjektet. Skyddsvakter har således i dessa fall befogenheter som går längre än rätten till s.k. envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Envarsgripande förutsätter nämligen bl.a. att den misstänkte påträffas på bar gärning, dvs. i färd med att utföra brottet, eller på flyende fot. Med det sistnämnda begreppet avses i rättegångsbalkens mening att den misstänkte är på flykt från brottsplatsen. Att någon enligt 13 § skyddslagen "är på flykt från skyddsobjektet" förutsätter dock inte att det är skyddsobjektet som är platsen för det misstänkta spioneri- eller sabotagebrottet eller att brottet begåtts helt nyligen. 13 § skyddslagen skiljer sig i detta avseende från bestämmelsen om envarsgripande enligt rättegångsbalken. Det ska dock påpekas att befogenheterna enligt 13 § skyddslagen, enligt lagrummets ordalydelse, inte kan användas mot en person som det finns skäl att anhålla för terroristbrott, såvida inte brottet skett genom sabotage.

Skyddsvaktens och polisens befogenhet att ta föremål i beslag gäller även föremål "som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott" mot skyddslagen eller vara förverkade. Detta gäller även om föremålet inte har medförts av en person som grips.

Har en skyddsvakt omhändertagit eller gripit en person, eller tagit föremål i beslag, ska åtgärden omedelbart anmälas till en polisman som ska pröva om åtgärden ska bestå. Ett tillfälligt omhändertagande – en åtgärd som till skillnad från gripande inte förutsätter att det finns en brottsmisstanke – ska upphöra så snart ändamålet med omhändertagandet har förfallit och aldrig senare än sex timmar efter omhändertagandet.

Utöver det ovan nämnda kan skyddsvakter i vissa fall ha befogenheter som annars tillkommer endast poliser. En redo-

görelse för dessa befogenheter lämnas i avsnittet om polislagen, avsnitt 3.7.

2.4.6 Militära skyddsområden

Till skillnad från skyddslagens bestämmelser om skyddsobjekt, avser bestämmelserna om militära skyddsområden endast områden av betydelse för det militära försvaret. Bestämmelserna ersatte äldre regler om skyddsområden och kontrollområden. För att ett visst område ska kunna förklaras vara militärt skyddsområde krävs antingen att en militär anläggning inom området inte kan beredas tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt, eller att området har ”geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret”. I likhet med beslut om skyddsobjekt måste beslut om militära skyddsområden vara föranlett av ett skyddsändamål som anges i 1 § skyddslagen. Att ett område är ett militärt skyddsområde har i grunden inneburit att tillträde till området i princip varit förbjudet för utlänningar.

Medan beslut om skyddsobjekt fattas av regeringen, en länsstyrelse eller Försvarsmakten – beroende på vilket slags anläggning m.m. det gäller – fattas beslut om militära skyddsområden alltid av regeringen. De nu gällande 17 militära skyddsområdena anges i 9 § skyddsförordningen. Deras geografiska avgränsning framgår av kartor i en bilaga till förordningen. Även om varken skyddslagen eller skyddsförordningen har närmare bestämmelser om skyddsobjekts eller militära skyddsområdets största eller minsta storlek, avser militära skyddsområden i praktiken avsevärt större ytor än områden som är skyddsobjekt. T.ex. har det största militära skyddsområdet, i Kalixtrakten, en nord-sydlig utsträckning om över åtta mil. Inom ett område kan vissa genomgående vägar eller vattenfarleder vara undantagna och således inte ingå i det militära skyddsområdet.

De närmare följderna av att ett område förklaras som militärt skyddsområde har förändrats påtagligt sedan den nuvarande skyddslagen trädde i kraft. Ursprungligen gällde enligt 24 § skyddslagen ett generellt förbud för utländska medborgare att uppehålla sig inom sådana områden. I enskilda fall kunde dock bl.a. försvarsområdesbefälhavare meddela tillstånd för utlänning att uppehålla sig inom området, om det fanns särskilda skäl för det. Ett sådant

tillstånd kunde förenas med förbud för utlänningen att t.ex. fotografera inom det militära skyddsområdet.

En betydelsefull ändring i reglerna skedde den 1 april 1997. Det generella tillträdesförbudet för utlänningar begränsades till att gälla under speciella förhållanden. Förbudet gäller nämligen endast när det råder höjd beredskap¹² eller ”under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer”. Under övrig tid är tillträdesförbudet enligt 24 § skyddslagen utan praktisk och rättslig verkan. Ändringen föranleddes av ett förslag från Försvarsmakten, vilket förslag grundades på att det ”med det säkerhetshot som finns idag” var skäligt att ”tillämpa en annan syn på tillträde än vad som var fallet i slutet på 1980-talet”¹³. Enligt den proposition som låg till grund för lagändringen behövde det under fredstida förhållanden inte finnas några restriktioner i utlänningars rätt att vistas inom militära skyddsområden. Syftet med bestämmelserna om skyddsområden ansågs likväl kunna uppfyllas.

Skulle 24 § bli tillämplig råder som sagt tillträdesförbud inom militära skyddsområden för utlänningar. På samma sätt som gällde tidigare kan dock viss utlänning, om det finns särskilda skäl, få tillstånd att uppehålla sig inom området. Sådant tillstånd får meddelas av Försvarsmakten.

För bevakning av militära skyddsområden anlitas poliser eller skyddsområdesvakter. Skyddsområdesvakterna kan vara militär personal eller civil personal som godkänts av länsstyrelse. När 24 § är tillämplig är utlänningar skyldiga att på begäran av bevakningspersonalen visa upp pass eller annan legitimationshandling samt bevis om tillstånd att uppehålla sig inom området. Om en person bryter mot någon bestämmelse i skyddslagen, eller vägrar att på begäran visa upp de ovan nämnda handlingarna, kan bevakningspersonalen – om det krävs för att fullgöra bevakningsuppgiften – avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personen. Skyddsområdesvakter och poliser har dessutom befogenhet att ta föremål i beslag, om föremålet skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott mot skyddslagen eller vara förverkat.

På samma sätt som gäller för skyddsvakter måste skyddsområdesvakter omedelbart anmäla till en polis när en person omhändertagits eller gripits eller om föremål tagits i beslag.

¹² Höjd beredskap är enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. En beredskapshöjning kan avse en del av landet.

¹³ Prop. 1995/96:221, s. 19.

2.4.7 Särskilda skyddsåtgärder

Bestämmelserna om särskilda skyddsåtgärder har sitt ursprung i senare lydelse av 1940 års lag, till vilken bestämmelser av det slaget 1960 överfördes från 1944 års civilförsvarslag. Det bör poängteras att dessa bestämmelser visserligen avser att skydda mot bl.a. sabotage, men att det inte är fråga om ett särskilt slags skyddsobjektsbeslut. För tillämpningen är det t.o.m. irrelevant om den verksamhet som ska skyddas bedrivs på en anläggning som är eller kan vara skyddsobjekt.

Enligt 19 § skyddslagen och 8 § skyddsförordningen får länsstyrelse förelägga ”den som bedriver verksamhet av väsentlig betydelse för totalförsvaret” att anordna bevakning, sätta upp inhägnader eller vidta andra liknande åtgärder. En förutsättning är att föreläggandet meddelas för något sådant skyddsändamål som anges i 1 § eller ”till undvikande av skador genom fientlig verksamhet”. Ett föreläggande kan riktas inte bara mot den som bedriver den skyddsvärda verksamheten, utan även mot områdets eller anläggningens ägare.

Av 20–22 §§ följer vidare att den som föreläggandet riktas mot är skyldig att tillåta besiktning av verksamheten, att ett föreläggande kan förenas med vite och att den som vidtagit en skyddsåtgärd enligt 19 § i vissa fall är berättigad till ersättning. Ersättningsanspråk ska prövas enligt förfogandelagen (1978:262).

Såvitt är känt tycks dessa bestämmelser – och deras motsvarighet i äldre författningar – inte ha haft någon nämnvärd tillämpning. Enligt Utredningen om tillträdesskydd, som genomförde en enkätundersökning, hade ”knappast någon länsstyrelse”¹⁴ använt sig av motsvarande möjlighet enligt 4 § i 1940 års lag. Samma utfall har förevarande utrednings enkätundersökning gett i denna fråga.

2.4.8 Övriga bestämmelser

I skyddslagen anges också bestämmelser om ansvar och förverkande. Den som bryter mot ett förbud enligt 7 §, t.ex. tillträdesförbud avseende skyddsobjekt, ska enligt 35 § dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt motiven ska ”normalpåföljden” vara böter¹⁵. Avser brottet 24 eller 25 §, dvs. en

¹⁴ Se SOU 1988:8, *En ny skyddslag*, s. 53.

¹⁵ Prop. 1989/90:54, s. 57.

överträdelse av förbud avseende militära skyddsområden, ska som huvudregel straffet bli böter. När försvårande omständigheter förelegat kan dock påföljden för brott mot de sistnämnda paragraferna bestämmas till fängelse i högst sex månader. För båda dessa slag av brott mot skyddslagen räcker det i subjektivt hänseende med oaktsamhet på gärningsmannens sida. Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter, för att få tillträde till ett skyddsobjekt eller militärt skyddsområde eller för att få ett tillstånd enligt skyddslagen, kan bestraffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

För samtliga ansvarsbestämmelser i skyddslagen gäller att de får vika i konkurrens med brottsbalken. Om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken ska således brottsbalken och inte skyddslagen tillämpas. En följd härav är att den som obehörigen tar sig in i en byggnad som är skyddsobjekt torde bestraffas för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § brottsbalken och inte enligt skyddslagen.

Förverkande kan enligt 39 § ske av "fotografier, avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter" som kommit till genom brott mot skyddslagen. Även föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot lagen kan förverkas.

Slutligen kan nämnas att bestämmelser om sjömätning och lodning, som fanns angivna i 1940 års lag, ursprungligen förekom även i 1990 års skyddslag. Dessa bestämmelser upphävdes dock år 1994. Regler om sjömätning m.m. samlades i stället i den nya lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation. Härigenom renodlades tillämpningsområdet för skyddslagen något.

3 Tillträdesbegränsningar och tvångsmedel m.m. i andra författningar

3.1 Inledning

Som framgått ovan innefattar skyddslagen flera bestämmelser som kan inskränka allmänhetens tillträde, inte bara till permanenta anläggningar utan även till områden i skog och mark. För att hindra överträdelser av bl.a. tillträdesförbud har bevakningspersonalen befogenhet att använda sig av vissa tvångsmedel. Tillträdesbegränsningar med anknytande tvångsmedel är naturligtvis inte något unikt för skyddslagen, utan förekommer i en rad andra författningar. Vissa av dessa författningar verkar på helt andra områden och för andra ändamål än skyddslagen, medan andra författningar kan överlappa skyddslagens tillämpningsområde och vara tillämpliga parallellt med den lagen. I detta avsnitt ges en kort redogörelse för vissa andra författningar på området.

3.2 Lagen om luftfartsskydd

Lagen (2004:1100) om luftfartsskydd kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införandet av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Förordningen och dess bilaga innefattar en rad bestämmelser som anger krav för säkerheten på flygplatser. Kraven avser bl.a. säkerhetskontroller av personal, av luftfartyg, av passagerare och av föremål. T.ex. krävs att samtliga passagerares kabinbagage ska säkerhetskontrolleras.

I 3 § lagen om luftfartsskydd anges att den som uppehåller sig inom en flygplats område får kroppsvisiteras. Väskor, fordon eller

andra slutna förvaringsställen inom flygplatsens område får undersökas. Syftet med sådana åtgärder måste vara att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart. Lagen verkar således preventivt och förutsätter inte att det finns en misstanke om brott. Den som vägrar att underkasta sig sådana åtgärder som nämnts får avvisas eller avlägsnas från flygplatsområdet. Åtgärderna ska enligt 2 § utföras av poliser eller, under polismans ledning, av annan särskilt utsedd person som förordnats av polismyndigheten (flygplatskontrollant).

Om det vid kroppsvisitation eller annan undersökning påträffas föremål ”som kan komma till användning vid brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart”, ska enligt 5 § den hos vilken föremålet påträffades uppmanas att förvara föremålet på sådant sätt att det inte kan användas för brott. Den som inte följer en sådan uppmaning får avvisas eller avlägsnas. Inte heller dessa åtgärder förutsätter någon brottsmisstanke. Om föremålet tas i beslag enligt rättegångsbalken gäller dock inte bestämmelserna i 5 §.

Det kan nämnas att många svenska flygplatser är skyddsobjekt, i vart fall vad gäller delar av flygplatsområdet. Lagen om luftfartsskydd kan således komma att tillämpas parallellt med skyddslagens bestämmelser. Det förtjänar då också att nämnas att lagen om luftfartsskydd, till skillnad från skyddslagen, inte ger rätt till frihetsberövande i form av omhändertagande.

3.3 Förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden

Bestämmelser som avser tillträdesbegränsningar innefattar vanligtvis inte några regler om hur begränsningarna verkar i höjdled, dvs. huruvida begränsningarna gäller även i luftrummet ovanför ett skyddsobjekt eller ett på annat sätt avspärrat område. Även om det i vissa speciella fall kan förta verkan av en avspärrning m.m., måste man – i brist på författningsstöd för en annan uppfattning – utgå från att en tillträdesbegränsning gäller endast för en viss plats på marken eller i vattnet, men inte i luftrummet en bit ovanför.

För vissa särskilda områden finns dock uttryckliga bestämmelser med innebörd att delar av luftrummet omfattas av ett slags tillträdesförbud. Enligt luftfartslagen (1957:297) får luftfart äga rum i Sverige bara på de villkor som följer av lagen, av bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen eller av andra lagar

eller förordningar. I lagen ges bl.a. regeringen bemyndigande att föreskriva inskränkningar eller förbud mot luftfart inom viss del av riket. Sådana inskränkningar eller förbud får föreskrivas av militära skäl eller om det behövs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller till natur- eller miljövard.

Med stöd av bemyndigandet gäller förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden, vilken förordning innefattar bestämmelser om s.k. restriktionsområden. Dessa är av två skilda typer. Den ena typen är restriktionsområden av hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Sådana restriktionsområden finns till skydd för anläggningar och områden som är av betydelse för totalförsvaret. Inom dessa restriktionsområden¹ är luftfart som huvudregel förbjuden under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer. Luftfart är dock tillåten även under höjd beredskap m.m., på lägst 1 350 meters höjd inom vissa fastställda flygvägar. Vissa myndigheters m.fl. luftfart är alltid tillåten, även under tid då det t.ex. råder höjd beredskap. Finns det särskilda skäl kan Försvarsmakten ge tillstånd till luftfart även i andra fall.

Den andra typen av restriktionsområden finns av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Till skillnad från vad som gäller restriktionsområden av hänsyn till försvarsberedskapen, gäller de nu aktuella bestämmelserna alltid och således utan koppling till t.ex. höjd beredskap. Samtliga dessa restriktionsområden avser områden kring följande kriminalvårdsanstalter: Kumla, Hall, Tidaholm, Saltvik och Norrtälje. I luftrummet ovan dessa anstalter är luftfart på en höjd av högst 600 meter förbjuden. Även i dessa fall är emellertid vissa myndigheters m.fl. luftfart tillåten. Tillstånd för annan luftfart på lägre höjder i dessa restriktionsområden kan ges om det finns särskilda skäl. Beslut i dessa fall fattas av Luftfartsstyrelsen, efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården.

Bestämmelser om ansvar för överträdelser finns i luftfartslagen. Den som bryter mot bestämmelserna om restriktionsområden döms, enligt 13 kap. 2 § 2 p. luftfartslagen, till böter eller fängelse i högst sex månader.

¹ Områdena finns vid, i eller kring Kalix älvs nedre del, Boden, Holmögadd, Ångemanälvens mynning, Öregrunds skärgård, Söderarm, Sandhamn, södra delen av Stockholms skärgård, Landsort, norra Gotland och Fårö, Blekinge skärgård, Stårn, Styrö samt Marstrand.

3.4 Lagen om hamnskydd och lagen om sjöfartsskydd

Lagen (2006:1209) om hamnskydd kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Med hamnskydd avses åtgärder som ska vidtas i hamnar i syfte att skydda människor, infrastruktur och utrustning i hamnarna mot allvarliga olagliga handlingar. Lagen gäller alla hamnar i Sverige där det finns minst en sådan hamnanläggning som omfattas av artikel 3.1–3.3 i den nu nämnda EG-förordningen. För själva hamnanläggningarna ska dock inte lagen om hamnskydd tillämpas, utan i stället lagen om sjöfartsskydd (se nedan). Inte heller ska lagen om hamnskydd tillämpas på militära anläggningar i en hamn.

I likhet med lagen om hamnskydd kompletterar lagen (2004:487) om sjöfartsskydd den ovan nämnda EG-förordningen. Medan lagen om hamnskydd avser skyddet i hamnar, avser lagen om sjöfartsskydd skyddet för fartyg och för själva hamnanläggningarna. Begreppet hamnanläggning definieras i den nämnda förordningen som ”en plats där samverkan mellan fartyg och hamn äger rum. Detta inkluderar, i tillämpliga fall, områden såsom ankarplatser, väntekajer och insegling från sjösidan”. Denna definition gäller även vid tillämpning av lagen om sjöfartsskydd.

Båda lagarna innefattar bestämmelser om bl.a. skyddsnivåer, administrativa åtgärder och tillsyn. Det kan nämnas att bestämmelserna om tillträdesbegränsningar och om tvångsmedel i stora delar liknar vad som gäller enligt lagen om luftfartsskydd. Bestämmelserna verkar preventivt och tillämpningen förutsätter inte att det förekommer misstanke om brott. De i sammanhanget aktuella bestämmelserna skiljer sig något mellan lagen om hamnskydd och lagen om sjöfartsskydd, men har stora likheter. Utan att gå in på samtliga detaljer kan bestämmelserna, i båda lagarna sammantagna, beskrivas på följande vis.

Av de båda lagarna följer att det gäller förbud mot tillträde till hamnar, hamnanläggningar och fartyg, om det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde. En person som obehörigen uppehåller sig på en sådan plats, som stör ordningen där eller som äventyrar hamnens, hamnanläggningens eller fartygets skydd, får avvisas eller avlägsnas.

Väskor som någon bär med sig, samt övrigt bagage och gods inom en hamn får undersökas. Detsamma gäller för väskor, fordon,

gods, rum och annat slutet förvaringsställe på ett fartyg eller inom en hamnanläggning. Lagen om hamnskydd möjliggör identitetskontroll av personer som uppehåller sig inom hamnens område, medan lagen om sjöfartsskydd möjliggör kroppsvisitation av personer som uppehåller sig på ett fartyg eller i en hamnanläggning. För att sådana åtgärder ska få vidtas krävs att syftet är att förebygga brott som utgör fara för säkerheten "inom hamnen" resp. "i samband med sjöfarten". Tvångsmedel kan således användas preventivt, utan konkreta brottsmisstankar. Den som vägrar underkasta sig sådana åtgärder får avvisas eller avlägsnas.

På liknande sätt som nyss nämnts i fråga om lagen om luftfartsskydd, får en person uppmanas att förvara visst föremål så att det inte kan användas för brott som utgör allvarlig fara för säkerheten inom hamnen resp. i samband med sjöfarten. Den som inte följer en sådan uppmaning kan avvisas eller avlägsnas från hamnen, hamnanläggningen eller fartyget. Det bör också här nämnas att frihetsberövande i form av omhändertagande endast sanktioneras av skyddslagen medan lagarna om hamnskydd och sjöfartsskydd alltså saknar bestämmelser om omhändertagande.

De undersökningar och kontroller som nu nämnts får utföras av polis, av tjänsteman vid Kustbevakningen eller av en annan särskilt utsedd person som förordnats av en polismyndighet. När en sådan särskilt utsedd person utför undersökning av egendom ska det ske under ledning av en polis. Identitetskontroll enligt lagen om hamnskydd får göras av, förutom poliser och tjänstemän vid Kustbevakningen, "den som hamnskyddsorganet tilldelar uppgiften".

De som är behöriga att utföra undersökning av egendom, identitetskontroll och kroppsvisitation är också behöriga att fatta beslut om avvisning eller avlägsnande i samtliga fall som här nämnts. Beslut enligt lagarna, i de nu aktuella delarna, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Dock gäller sådana beslut omedelbart, om inte annat beslutas.

3.5 Lagen om skydd för störningskänslig forskning

I lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning finns bestämmelser om skydd för forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt. Om det behövs för att skydda sådan forskning mot störningar, får en

länsstyrelse besluta att ett visst område ska utgöra "forskningsområde med tillträdesskydd". I ett sådant område gäller förbud för "utomstående" att utan tillstånd beträda området. Tillstånd kan beviljas av såväl forskningshuvudmannen som av länsstyrelsen.

Om det är tillräckligt för att skydda forskningen, kan länsstyrelsen i stället besluta att området ska vara "forskningsområde med störningsskydd". I ett sådant område är det förbjudet att utan tillstånd använda radiosändare, framföra motordrivna fordon eller använda annan teknisk utrustning som stör forskningen. Tillträdet till området är inte begränsat genom ett sådant beslut.

Inför beslut av något av dessa slag ska en intresseavvägning göras. Bl.a. ska beaktas det allmänna intresset av rörelsefrihet. En inskränkning i rörelsefriheten får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose forskningens rimliga behov av skydd. Ett beslut om tillträdesskydd eller störningsskydd kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot de förbud som gäller på grund av ett beslut om tillträdesskydd eller störningsskydd döms till böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar. Straffbestämmelsen i lagen är subsidiär till tillämpliga straffbestämmelser i andra författningar, som således har företräde.

3.6 Rättegångsbalken

Gripande m.m.

I 24 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser som är centrala för frihetsberövanden under pågående förundersökning om brott eller t.o.m. innan förundersökning har inletts. Som har nämnts tidigare kan, enligt 7 § första stycket nämnda kap., en polis i brådskande fall gripa den som det finns skäl att anhålla, även utan en åklagares anhållningsbeslut. För att "skäl att anhålla" ska föreligga, ska det i princip finnas skäl även att häkta den misstänkte. Således är gripandet ett provisoriskt frihetsberövande inför åklagarens beslut i frågan om anhållande, vilket i sin tur är provisoriskt inför rättsens beslut i häktningsfrågan. När det gäller de närmare kraven för häktning (och därmed i stor utsträckning för även gripande och anhållande) kan hänvisas till 24 kap. 1–4 §§ rättegångsbalken. Här räcker att ange att, som huvudregel, en grundförutsättning för gripande är att personen i fråga är i vart fall skäligen misstänkt för

ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller mer. För frihetsberövande av en misstänkt med okänd identitet gäller dock inte kravet att fängelse ett år ska ingå i straffskalan för det misstänkta brottet (2 §). Härtill kommer de särskilda häktningsskäl som måste föreligga, t.ex. flyktfara.

Ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken kan som termen antyder göras av envar, såväl av poliser och skyddsvakter som av enskilda. Förutsättningarna för ett sådant gripande är att den som ska gripas har begått ett brott på vilket fängelse kan följa och att han eller hon tas på bar gärning eller flyende fot (dvs. på flykt från brottsplatsen). Även den som är efterlyst för brott får gripas av envar. Den som grips måste skyndsamt överlämnas till polisman.

Bestämmelserna om gripande ska skiljas från bestämmelserna om hämtande och medtagande till förhör (23 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken), som kan användas även mot personer som inte på något sätt är misstänkta för brott.

Beslag

Enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken kan "föremål som skäligen kan antagas äga betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat" tas i beslag. Befogenheten att under sådana förhållanden ta föremål i beslag tillkommer enligt 4 § nämnda kap. inte bara poliser, utan alla som "med laga rätt" t.ex. griper en misstänkt. Således kan enskilda som gör ett envarsgripande också ta t.ex. stulen egendom i beslag. Påträffas föremål utan samband med gripande får det tas i beslag genom beslut av förundersökningsledare, åklagare eller – i brådska fall och då det inte är fråga om brev försändelse m.m. – polisman.

Avspärrning

27 kap. 15 § rättegångsbalken ger möjlighet att bl.a. "tillstänga" en byggnad eller ett rum och att förbjuda tillträde till ett visst område. Syfte med åtgärden ska vara att säkerställa utredning om brott. För beslutsproceduren gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om beslag. Rättegångsbalken innefattar inte någon straffbestämmelse

för brott mot ett sådant tillträdesförbud. Se dock nedan om brottet överträdelse av myndighets bud enligt 17 kap. 13 § brottsbalken.

Husrannsakan

I 28 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om bl.a. husrannsakan. Husrannsakan kan enligt 1 § första stycket användas för att söka efter föremål, som får tas i beslag eller "eljest till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning" om ett brott. En förutsättning för sådan husrannsakan är nämligen att det "förekommer anledning" – ett tämligen lågt ställt krav – att ett brott med fängelse i straffskalan har förövats. Till skillnad från skyddslagens bestämmelser om undersökning av bl.a. fordon får dock husrannsakan – t.ex. i bagageutrymmet i en personbil – enligt rättegångsbalken inte användas i syfte att upptäcka eller förebygga brott.² Husrannsakan kan göras hos den som är skäligen misstänkt för brott, men även på andra platser (se 1 § andra stycket och 3 §).

Husrannsakan kan användas inte bara för att söka efter föremål, utan även för att söka efter personer som ska frihetsberövas, hämtas till förhör eller på andra angivna sätt underkasta sig något (2 och 2 a §§).

Beslut om husrannsakan meddelas av förundersökningsledaren, åklagaren eller rätten. En polisman får dock företa husrannsakan utan sådant beslut, om det är fara i dröjsmål och husrannsakan inte avser delgivning. Det kan påpekas att en polis kan – utan att det är fråga om husrannsakan – genomsöka även andra ställen än sådana som nämns i 28 kap. rättegångsbalken. En undersökning av allmän plats, t.ex. ett torg, är inte husrannsakan. Inte heller undersökning av t.ex. en byggnadsplats torde vara husrannsakan, även om platsen inte är tillgänglig för allmänheten (se 10 §).

Kroppsvisitation m.m.

Kroppsvisitation innebär undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Denna definition anges i 28 kap. 11 § rättegångsbalken, men den gäller även för kroppsvisitation enligt andra

² Inget hindrar emellertid att husrannsakan på grund av ett misstänkt brott leder till att andra brott upptäcks eller förebyggs.

författningar, t.ex. skyddslagen. Kroppsvisitation ska skiljas från kroppsbesiktning, som avser undersökning av ”människokroppens yttre och inre” samt provtagningar och undersökningar av proven. Kroppsbesiktning berörs inte närmare här.

En förutsättning för att kroppsvisitation enligt 28 kap. 11 § rättegångsbalken ska få göras, är att det förekommer anledning att anta att ett brott har begåtts. Bestämmelserna avser inte visitation som görs endast för att upptäcka eller förhindra brott. Visitation får göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet, för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning av brottet. Även andra än misstänkta kan visiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att man kommer att hitta föremål som kan beslagtas eller att det på annat sätt är av betydelse för utredningen.

I 13 § anges närmare bestämmelser för hur kroppsvisitationen ska gå till. Särskilda regler gäller för visitation av kvinnor. Beslut om kroppsvisitation får fattas av förundersökningsledare, av åklagare eller – i brådska fall – av polisman.

3.7 Polislagen

Som framgår av lagens benämning gäller den främst Polisens verksamhet. Genom särskilda bestämmelser i 29 § gäller vissa regler i polislagen dock även för andra personer – t.ex. skyddsvakter – i vissa situationer.

I 10 § polislagen anges i vilka fall en polis får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Bestämmelserna kompletterar och i viss mån överlappar brottsbalkens nöd- och nödvärnsbestämmelser (se nedan). 10 § lyder:

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. han möts med våld eller hot om våld,
2. någon som skall häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid

kroppsvsitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,

5. polismannen med laga stöd skall stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller skall kontrollera ett fordon eller ett fordon's last,

6. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller

7. åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.

Om rätt att i vissa fall bruka våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken.

Av 29 § första stycket följer bl.a. att en vaktpost eller annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning har befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4. Även militära skyddsvakter har således rätt att använda försvarligt våld för att genomföra en sådan tjänsteåtgärd som nämns i de angivna situationerna. Till detta kommer att en person som "med laga stöd" ska verkställa ett frihetsberövande – t.ex. ett envarsgripande eller ett omhändertagande enligt skyddslagen – har befogenheter enligt punkt 2 ovan. Slutligen har den som i myndighetsutövning – t.ex. skyddsvakter – har befogenhet att verkställa en åtgärd som anges i punkt 4, också befogenhet att använda försvarligt våld för att genomföra den åtgärden. Det sistnämnda fallet kan för skyddsvaktens del avse avlägsnanden eller kroppsvsitationer.

I 11–17 §§ finns bestämmelser om bl.a. åtgärder av tvångsmedelskaraktär. Här kan nämnas möjligheterna enligt 13–13 c §§ att i vissa situationer avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer för att upprätthålla ordning eller säkerhet.

19 § ger poliser befogenhet att genomföra kroppsvsitation i andra situationer än som avses i 28 kap. rättegångsbalken. Enligt polislagen kan nämligen en polisman, som "med laga stöd" griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon, kroppsvsitera denne av säkerhetsskäl eller för att fastställa personens identitet. Av 29 § andra stycket följer att även skyddsvakter har sådan befogenhet i motsvarande situationer.

Kroppsvsitation kan vidare ske för att leta efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv

och hälsa, och som kan förklaras vara förverkade enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.³ Detsamma gäller visitation efter ”föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott”, om det finns särskild anledning att anta att den som ska visiteras bär med sig sådant föremål. Bestämmelsen ger således möjlighet till kroppsvisitation i förebyggande syfte, utan att det finns anledning att anta att ett brott (ännu) har begåtts.

I 20 § finns bestämmelser om husrannsakan i andra fall än de som anges i rättegångsbalken; bl.a. för att söka efter personer som ska omhändertas (och inte gripas, anhållas eller häktas). 20 a § ger vidare befogenhet för polismän att, utan misstanke om att brott begåtts, söka igenom fordon efter vapen eller farliga föremål under samma förutsättningar som anges för kroppsvisitation i sådant syfte.

23–24 d §§ innehåller bestämmelser om ”särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten”. Här kan främst nämnas den betydelsefulla 23 §, som avser situationer i vilka det ”av särskilda skäl” kan anses föreligga en risk för att ett brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter att risken är någorlunda konkretiserad. Ett typexempel på en sådan situation är att någon yttrar eller förmedlar ett bombhot avseende t.ex. en utpekad myndighetsbyggnad. I syfte att avvärja det befarade brottet eller för att skydda mot det, får en polisman:

1. bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål,
2. avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.

Skulle det föreligga en allvarlig risk – dvs. en mer påtaglig anledning – för sådant brott som nämns i bestämmelsen, får en polisman dessutom kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen för att söka efter ett farligt föremål. Beslut enligt 23 § ska som huvudregel fattas av polismyndigheten, men får i brådska fall fattas av enskild polis.

³ Förverkade enligt 36 kap. 3 § brottsbalken förutsätter inte att brott har begåtts. Dock ska det på närmare angivna skäl kunna befaras att föremålen kommer till viss brottslig användning.

Även 24 § kan beröras här. Tillträdesförbud avseende visst område eller utrymme kan beslutas med stöd av denna bestämmelse ”i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten”. Förbud kan meddelas även om det endast föreligger en risk för sådana störningar.

3.8 Brottsbalken

Överträdelser av tillträdesbegränsningar

Den generella bestämmelsen om straff för den som obehörigen tar sig in i t.ex. en byggnad är 4 kap. 6 § brottsbalken, som avser hemfridsbrott och olaga intrång. Den lyder:

Den som olovligen intränger eller kvarstannar där annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg, dömes för hemfridsbrott till böter.

Intränger eller kvarstannar någon eljest obehörigen i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe, dömes för olaga intrång till böter.

Är brott som i första eller andra stycket sägs grovt, dömes till fängelse i högst två år.

Bestämmelsen anger inte under vilka förhållanden en person kan anses obehörig att vara på ett visst ställe. Det kan följa av andra, uttryckliga bestämmelser, men även av allmänna rättsgrundsatser med utgångspunkt i äganderättens och nyttjanderättens innebörd.

Som nämnts tidigare är skyddslagens ansvarsbestämmelser subsidiära i förhållande till brottsbalken. Endast om en överträdelse av t.ex. ett tillträdesförbud inte är straffbar enligt brottsbalken blir det aktuellt med straff enligt skyddslagen. I de fall överträdelser av tillträdesförbud enligt 7 § skyddslagen skett, torde det vara vanligast att gärningen bedöms som olaga intrång enligt brottsbalken. En förutsättning är dock att skyddsobjektet kan anses ingå i den uppräknade av ställen som görs i 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. Skulle t.ex. ett stycke ängsmark tillfälligt förklaras som skyddsobjekt, kan knappast obehörig närvaro på ängen anses vara olaga intrång i brottsbalkens mening.⁴

Olaga intrång bestraffas med böter. Endast som brottet är grovt är fängelse aktuellt som påföljd. Detta kan jämföras med 35 § skyddslagen, som anger att en överträdelse av ett förbud enligt 7 §

⁴ Beträffande förhållandet till allemansrätten, se avsnitt 5.2.

bestraffas med böter eller fängelse i högst ett år. I vissa fall kan det finnas anledning att se allvarigare på ett olaga intrång just för att det skett på ett skyddsobjekt, men det kan knappast hävdas att sådana olaga intrång generellt ska bedömas som grova brott.⁵

16 kap. 3 § brottsbalken föreskriver straff för ohörsamhet mot ordningsmakten:

Underlåter deltagare i folksamling som stör allmän ordning att efterkomma för ordningens upprätthållande meddelad befallning eller intränger han på område som blivit för sådant ändamål fridlyst eller avspärrat, dömes, om ej upplopp föreligger, för ohörsamhet mot ordningsmakten till böter eller fängelse i högst sex månader.

Vid ordningsstörningar kan polismyndigheten med stöd av 24 § polislagen (se ovan) t.ex. förbjuda tillträde till visst område eller plats. Den nu aktuella bestämmelsen i brottsbalken kan tillämpas bl.a. vid överträdelser av ett sådant förbud.

I 17 kap. 13 § brottsbalken stadgas om överträdelse av myndighets bud:

Den som olovligen rubbar, skadar eller annars förfogar över egendom som är föremål för utmätning, kvarstad, betalningssäkring, beslag eller annan liknande åtgärd skadar eller borttager myndighets anslag eller försegling eller eljest olovligen öppnar vad myndighet tillslutit eller ock överträder annat dylikt av myndighet meddelat förbud, dömes för överträdelse av myndighets bud till böter eller fängelse i högst ett år.

Vägrar någon inträde som förrättningsman äger fordra, dömes för hindrande av förrättning till böter.

Bestämmelsen har i detta sammanhang intresse främst vad gäller stadgandet om överträdelser av ”annat dylikt av myndighet meddelat förbud”. Klart är att den som överträder ett sådant förbud som en avspärrning enligt 27 kap. 15 § Rättegångsbalken innebär, kan dömas för överträdelse av myndighets bud. Detsamma gäller överträdelser av tillträdesförbud enligt 23 § polislagen. 17 kap. 13 § brottsbalken torde även kunna tillämpas vid överträdelser av tillträdesförbud enligt 7 § skyddslagen, i sådana fall där gärningen inte kan bedömas som olaga intrång.

⁵ Se rättsfallen RH 2002:41 (olaga intrång på kärnkraftverksområde bedömdes inte som grovt brott) och RH 2005:48 (olaga intrång på SAAB:s flygfältsområde bedömdes som grovt brott). De respektive gärningsmännens syfte med sitt intrång synes ha påverkat rubriceringsbedömningarna.

Ansvarfrihet för handlande i nöd m.m.

24 kap. brottsbalken innefattar vissa bestämmelser som inte avser tvångsmedel i egentlig mening, men som kan ha liknande betydelse. 24 kap. anger nämligen grunderna för straffrättslig ansvarsfrihet, främst vad gäller nödvärn och nöd. Gemensamt för dessa bestämmelser är att den som handlat i nödvärn eller nöd som huvudregel ska vara fri från ansvar för en gärning som annars är att bedöma som brott. Bestämmelserna kan således ha stor betydelse för t.ex. den som med våld ingriper för att hindra utförandet av ett brott. Dessutom har envar, som hjälper någon som har rätt till t.ex. nödvärn eller annat handlande i nöd, samma rätt som den han eller hon hjälper.

Enligt 1 § föreligger rätt till nödvärn mot:

1. ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom,
2. den som med våld eller hot om våld eller på annat sätt hindrar att egendom återtas på bar gärning,
3. den som olovligen trängt in i eller försöker tränga in i rum, hus, gård eller fartyg, eller
4. den som vägrar att lämna en bostad efter tillsägelse.

Den som tillgriper våld mot en gärningsman i en sådan situation som avses ovan begår inte t.ex. ett misshandelsbrott, om inte våldet ”med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt”.

Av 2 § följer att försvarligt våld får användas mot den som rymmer när han eller hon är frihetsberövad på något sätt – t.ex. genom ett envarsgripande – för att rymningen ska hindras. Dessamma gäller för försvarlig våldsanvändning mot bl.a. någon som står under annans uppsikt, och som sätter sig till motvärn eller gör motstånd ”då denne ska hålla honom till ordningen”.

Enligt 4 § är en gärning som på annat sätt begås i nöd att bedöma som brott endast om den ”med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig”. I bestämmelsen definieras nöd som ”när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse”. Ett skolexempel på ansvarsbefriande nöd är om någon krossar en ruta – vilket annars hade varit en straffbar skadegörelse – för att hjälpa en annan person som är instängd i en brinnande byggnad.

Det förekommer att den som i och för sig har rätt till t.ex. nödvärn förgår sig och tillgriper mer våld än vad lagen medger. För dessa fall finns ytterligare en ansvarsbefriande regel i 6 §. Om omständigheterna var sådana att "han svårligen kunde besinna sig" ska gärningen inte föranleda något straffrättsligt ansvar, trots att t.ex. den som angripits har fredat sig med våld som var uppenbart oförsvarligt. 6 § gäller till förmån även för t.ex. en skyddsvakt som vid utövandet av befogenheter enligt 10 § polislagen (se ovan) använt mer våld än vad som var försvarligt.

Även den som inte kan åberopa att han eller hon "svårligen kunde besinna sig" – och som således har gjort sig skyldig till ett straffbart övergrepp av något slag – kan i viss mån tillgodoräknas en nödvärns- eller annan nödsituation genom 29 kap. 3 § första stycket 5 p. brottsbalken. Enligt den bestämmelsen ska nämligen som förmildrande omständighet vid straffvärdesbedömningen beaktas "om gärningen, utan att vara fri från ansvar, är sådan som avses i 24 kap."

4 Andra med skyddslagen besläktade regelverk

4.1 Inledning

Medan skyddslagen huvudsakligen ger bestämmelser om vissa samhällsviktiga verksamheters möjlighet till särskilt skydd mot utifrån kommande säkerhetsrisker finns genom annan lagstiftning bestämmelser om skydd mot inifrån kommande säkerhetsrisker. De lagar som härvid åsyftas är säkerhetsskyddslagen (1996:627) och dess motsvarighet för riksdagen, lagen (2006:128) om säkerhetsskydd för riksdagen och dess myndigheter.

Under detta avsnitt behandlas också lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation.

4.2 Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen och den därtill hörande säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) trädde i kraft den 1 juli 1996. Författningarna ersatte bl.a. personalkontrollkungörelsen (1969:446) och förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter. Säkerhetsskyddslagen gäller verksamhet hos 1) staten, kommunerna och landstingen, 2) juridiska personer över vilka staten, kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande samt 3) enskilda vars verksamheter är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. Att märka är dock att flera bestämmelser i säkerhetsskyddslagen inte gäller för riksdagen och dess myndigheter och att säkerhetsskyddsförordningen, genom vilken mer detaljerade instruktioner om säkerhetsåtgärder ges, är helt undantagen riksdagen och dess myndigheter.

Med säkerhetsskydd avses skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet och skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet. Med säkerhetsskydd avses också skydd mot terrorism, även om brott inte hotar rikets säkerhet.

Säkerhetsskyddet ska förebygga bl.a. att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (*säkerhetsprövning*) och att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (*informationssäkerhet*). Säkerhetsskyddet ska också förebygga att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som rör rikets säkerhet eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (*tillträdesbegränsning*). Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism. För riksdagen och dess myndigheter gäller säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsprövning, men däremot inte dess bestämmelser om tillträdesskydd och informations-säkerhet.

En säkerhetsprövning ska göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för sysslor som är viktiga för skyddet mot terrorism. Prövningen ska klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Centrala inslag i en säkerhetsprövning är placering i säkerhetsklass av vissa anställningar och uppdrag, registerkontroll och särskild personutredning.

I informationssäkerheten ingår förebyggande av att hemliga uppgifter röjs för obehöriga, oavsett om detta sker uppsåtligt eller av oaktsamhet. Av bestämmelsen följer att uppgifterna i den utsträckning det är möjligt ska förbehållas personer som har ett tjänstemässigt behov av att känna till dem och som har bedömts som lämpliga. För en tillfredställande informationssäkerhet bör vidare krävas att handlingarna med sekretessbelagda uppgifter förvaras på ett betryggande sätt och att man fortlöpande kontrollerar att handlingarna finns i behåll.

Med tillträdesbegränsningen i säkerhetsskyddslagen avses ett fysiskt skydd för att förhindra att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sekretessbelagd information som rör rikets säkerhet eller där det pågår verksamhet av betydelse för

rikets säkerhet. Konkret innebär bestämmelsen en skyldighet att överväga behovet av inre och yttre bevakning genom vaktpersonal eller andra hjälpmedel som kameraövervakning och larmanordningar.

I förarbetena till lagen uttalade föredragande statsrådet (prop. 1995/96:129 s. 27 f.) att bestämmelserna om tillträdesbegränsningen i säkerhetsskyddslagen bör förebygga att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs. Vidare anfördes att bestämmelserna hade ett nära samband med bestämmelserna om tillträdesskydd i skyddslagen och att det i princip var samma intressen som skulle tillgodoses i den föreslagna säkerhetsskyddslagen. Dock påpekades att tillträdesbegränsningarna enligt skyddslagen – till skillnad från säkerhetsskyddslagen – hade mer generell räckvidd och innebar en kvalificerad form av tillträdesbegränsning, bl.a. eftersom de var förenade med vissa rättsverkningar, såsom straffansvar. I jämförelse härmed var tillträdesbegränsningar enligt säkerhetsskyddslagen att anse som lindrigare åtgärder än beslut om skyddsobjekt. Bestämmelserna om tillträdesbegränsning i säkerhetsskyddsregleringen sades också fylla en delvis annan funktion, nämligen att ålägga dem som omfattas av reglerna att pröva i vilken utsträckning en tillträdesbegränsning är påkallad och att i förekommande fall utforma begränsningen på ett tillfredsställande sätt. Om en sådan prövning utmynnar i att den kvalificerade formen av begränsning anses påkallad kan anledning finnas att ta initiativ till att området förklaras som skyddsobjekt. En tillträdesbegränsning med stöd av säkerhetsskyddslagen kan utformas på olika sätt. I vissa fall räcker det att tillträdesförbudet avser utomstående. I andra fall kan det behöva omfatta även en del av den egna personalen. För särskilt känsliga delar kan tillträdesrätten behöva begränsas till dem av de anställda som har ett oundgängligt behov av att vistas i de aktuella utrymmena.

I säkerhetsskyddsförordningen ges, som ovan nämnts, bestämmelser till säkerhetsskyddslagen – utom när det gäller riksdagen och dess myndigheter. Förordningen innehåller mer detaljerade instruktioner rörande vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas. Av särskilt intresse är kravet på att myndigheter och andra som förordningen gäller för, dels ska upprätta en säkerhetsanalys, dels ska utse en säkerhetsskyddschef om det inte är uppenbart obehövligt. Analysen ska innehålla uppgifter om vilka uppgifter

som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Säkerhetsskyddschefen ska utöva kontroll över säkerhetsskyddet. Vid myndigheter ska säkerhetsskyddschefen vara direkt underställd myndighetens chef.

4.3 Lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter

Som redovisats ovan gäller säkerhetsskyddslagen endast delvis för riksdagen och dess myndigheter medan säkerhetsskyddsförordningen inte gäller alls. I huvudsak är det så att säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsprövning gäller för riksdagen och dess myndigheter men däremot inte lagens bestämmelser om tillträdesskydd och informationssäkerhet.

Motsvarande regler för riksdagen finns i stället i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Lagen ersatte lagen (1983:953) om säkerhetsskydd i riksdagen. Det var riksdagsstyrelsen som i en framställning till riksdagen (2005/06:RS1) föreslog lagen. I sin framställning anförde riksdagsstyrelsen att den vid tiden gällande regleringen behövde reformeras främst på grund av terrorismens utveckling i omvärlden och att behov förelåg att på myndighetsnivå anta föreskrifter rörande säkerhetsskyddet. Riksdagsstyrelsen föreslog därför riksdagen en lag om grundläggande bestämmelser om säkerhetsskydd vars närmare innehåll, i föreskriftsform, skulle beslutas av riksdagsförvaltningen resp. av övriga myndigheter under riksdagen.

Lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter anknyter till säkerhetsskyddslagen. De båda lagarnas definitioner av vad som avses med säkerhetsskydd och vad detta ska förebygga överensstämmer. I lagens första paragraf anges att lagen gäller verksamhet vid riksdagen och ett antal uppräknade myndigheter under denna, bl.a. riksdagsförvaltningen och Riksbanken.

Vad särskilt gäller de rättsliga förutsättningarna för riksdagens tillträdesskydd förtjänar lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagen att nämnas särskilt. Med stöd av denna lag får nämligen talmannen besluta om säkerhetskontroll i syfte att förebygga att det i riksdagens lokaler förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Beslut om säkerhetskontroll innebär att vaktpersonalen

får kroppsvisitera alla som uppehåller sig i riksdagens lokaler (förutom riksdagsledamöter) och att väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i riksdagens lokaler får undersökas i syfte att eftersöka vapen och andra potentiellt farliga föremål. Skulle någon inte underkasta sig en anbefalld säkerhetskontroll får denne vägras tillträde till eller avvisas från riksdagens lokaler. Skulle det vid en säkerhetskontroll påträffas ett potentiellt farligt föremål och tas det inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, ska den hos vilken föremålet påträffas uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Den som inte efterkommer en sådan uppmaning får avlägsnas från riksdagens lokaler. Påträffat föremål utan känd innehavare får omhändertas.

4.4 Lagen om allmän kameraövervakning

Med kameraövervakning förstås användande av övervakningsutrustning för optisk personövervakning. Sådan övervakning används huvudsakligen för att förhindra brott eller minska risken för olyckor och regleras i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.¹

Syftet med lagen om allmän kameraövervakning är att reglera kameraövervakningen på ett sådant sätt att verksamheten kan bedrivas på ett effektivt sätt samtidigt som ett tillfredsställande skydd mot integritetskränkningar upprätthålls.

I vårt utredningsarbete är lagen om allmän kameraövervakning av intresse, eftersom allmän kameraövervakning inte sällan utgör en viktig del av bevakningen av ett skyddsobjekt. Lagen om allmän kameraövervakning ger också i vissa avseenden särregleringar för skyddsobjekt.

Med övervakningskameror avses i lagen utöver TV-kameror även andra optisk-elektroniska instrument som är uppsatta så att de kan användas för personövervakning, exempelvis fiberoptiska kikare, stillbildskameror och filmkameror, om bildupptagningen direkt förmedlas vidare till en bildskärm eller lagras på videoband, i dataminne eller i något annat elektroniskt medium. Lagen tar sikte på automatiska eller fjärrmanövrerade apparater, medan apparater

¹ Uttrycket allmän kameraövervakning används för att skilja den från sådan övervakning som med stöd av lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning under vissa förutsättningar kan användas vid utredning av allvarliga brott. Beslut om hemlig kameraövervakning meddelas av rätten på ansökan av åklagaren och utan att upplysning lämnas till den som övervakas.

som hanteras på platsen – t.ex. en manuellt skött kamera – inte omfattas av lagen. Även de separata tekniska anordningar som används för att behandla eller bevara bilder som tas upp av kamerorna och de separata anordningar för avlyssning eller upptagning av ljud vilka används i samband med kameraövervakning, omfattas av begreppet.

Som huvudregeln gäller att tillstånd krävs från länsstyrelsen för att en övervakningskamera ska få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. I fråga om banklokaler, postkontor och butikslokaler krävs emellertid endast en anmälan till länsstyrelsen. Vidare gäller som huvudregel att upplysning avseende den aktuella kameraövervakningen ska ske genom ”tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt”.

Undantag från tillståndskravet och upplysningsskyldigheten gäller uttryckligen bl.a. för övervakning (utan avlyssning eller ljudupptagning) av sådana anläggningar eller områden som enligt 4 § 2–6 p. och 5 § skyddslagen förklarats utgöra skyddsobjekt. I övrigt följer av lagen att tillstånd inte krävs för en kamera inom ett skyddsobjekt om kameran inte kan riktas mot plats där tillträdesförbudet inte gäller (t.ex. en gata utanför skyddsobjektet). Undantaget i denna del har betydelse för sådana skyddsobjekt som avses i 4 § 1 och 7 p. skyddslagen, dvs. statliga förvaltningsbyggnader, statschefens residens och bostäder, statsministerns bostäder, samt anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen. För tillståndsfri kameraövervakning i de här angivna fallen gäller inte heller någon anmälningsplikt.

Övervakning av de flesta skyddsobjekt kan därför ske utan tillstånd och utan att någon utomstående behöver upplysas om att kameraövervakning pågår. Det bör dock tilläggas att om kameraövervakningen förenas med ”avlyssning eller upptagning av ljud” måste upplysning om övervakningen lämnas enligt huvudregeln.

Till sist kan nämnas att regeringen nyligen har beslutat direktiv till en översyn av lagen om allmän kameraövervakning (dir. 2008:22).

4.5 Lagen om skydd för landskapsinformation

Som redovisats tidigare (2.4.5) innebär ett beslut om skyddsobjekt som huvudregel att obehöriga inte har tillträde till objektet. Tillträdesförbudet kan antingen kompletteras med eller ersättas av ett förbud mot att ta fotografier av eller inom objektet. Med fotografering jämföras avbildningar, beskrivningar eller andra mätningar. Förbudet gäller i första hand avbildning m.m. som sker utanför objektet men som avser detta.

Bestämmelser om förbud mot fotografering och andra mätningar finns även i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation. Lagen – som tillkommit i syfte att värna om rikets säkerhet vad gäller insamling, lagring, bearbetning och presentation av information rörande förhållanden på marken m.m. – innehåller bestämmelser om dels krav på tillstånd för sjömätning, för fotografering och liknande registrering från luftfartyg samt för upprättande av databaser med landskapsinformation, dels tillståndskrav för spridning av flygbilder, kartor samt andra sammanställningar av landskapsinformation.

Lagen definierar landskapsinformation som lägesbestämd information om förhållandena på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. I förarbetena till lagen (prop. 1993/94:32) beskrivs begreppet landskapsinformation ytterligare till att omfatta all slags information om landskapets naturgivna innehåll och egenskaper såsom berg, jord, vatten terräng och bottentopografi etc., liksom information om landskapets konstgjorda företeelser. Med konstgjorda företeelser torde avses exempelvis broar och byggnader m.m. Att informationen ska vara lägesbestämd innebär att den ska vara koordinatrelaterad eller lägesrelaterad på annat sätt.

Lagen innehåller straffbestämmelser för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet utan erforderligt tillstånd utför sjömätning, flygfotografering eller inrättar en databas med landskapsinformation över svenskt territorium eller sprider flygbilder, kartor eller andra otillåtna sammanställningar av landskapsinformation. De aktuella påföljderna sträcker sig från böter till fängelse i upp till ett år. Straffbestämmelserna gäller inte i de fall gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.

5 Grundlagsfästa motintressen

5.1 Allmänt

Regler om tillträdesförbud, kroppsvisitation och fotograferingsförbud utgör begränsningar av några av regeringsformens fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 12 § regeringsformen får sådana begränsningar ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.¹ En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning genom lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid mot Sveriges åtagande på grund av den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna² (Europakonventionen). Vissa fri- och rättigheter får inte begränsas alls.

I regeringsformens 2 kap. regleras de grundläggande fri- och rättigheterna. I 4–8 §§ behandlas de s.k. *kroppsliga fri- och rättigheterna*, dvs. skyddet för den enskildes fri- och säkerhet till person. I 6 § återfinns skyddet bl.a. mot kroppsvisitation och husrannsakan samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning. I 8 § ges bestämmelser om skydd mot frihetsberövanden samt tillförsäkras den enskilde rörelsefrihet, innebärande en frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

Skyddet för de kroppsliga friheterna fungerar i stor utsträckning som förstärkning av skyddet för de s.k. *politiska rättigheterna*, eller *opinionsfriheterna*, vilka är de första att nämnas bland regeringsformens grundläggande fri- och rättigheter. I 1 § behandlas de

¹ Lagformen kan enligt regeringsformen 13 kap. 6 § avvaras vid vissa typer av extrema situationer. Om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari landet har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag.

² Fullständig benämning: Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

positiva opinionsfriheterna som är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Därefter behandlas i 2 och 3 §§ de s.k. *negativa opinionsfriheterna* som innebär bl.a. skydd mot tvång att ge sin åskådning till känna i frågor om bl.a. politik och religion. I 3 § första stycke ges ett förbud mot åsiktsregistrering. I andra stycket stadgas ett skydd mot integritetskränkande databehandling.

Kring skyddet för egendom finns regler i 2 kap. 18 § vari framgår att den vars egendom tas i anspråk på visst sätt ska vara tillförsäkrade ersättning för förlusten enligt grunder som anges i lag. I 2 kap. 18 § tredje stycket slås också fast att alla ska ha tillgång till naturen enligt *allemansrätten*.

De grundläggande fri- och rättigheterna för medborgarna gäller gentemot det allmänna.

Till bilden av de rättsligt relevanta intressena i sammanhanget hör också Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång och artikel 13 om rätten till ett effektivt rättsmedel (se avsnitt 13.2).

Utlänningars ställning

I stor utsträckning gäller fri- och rättighetsskyddet också för utländska medborgare. Av 2 kap. 22 § regeringsformen framgår i vilka hänseenden utlänningar i Sverige är likställda med svenska medborgare. Utlänningar åtnjuter således yttrandefrihet, religionsfrihet, föreningsfrihet och mötesfrihet samt tryckfrihet i samma utsträckning som svenska medborgare och har samma rätt som svenska medborgare att ta del av allmänna handlingar. Beträffande den i 8 § uttryckta rörelsefriheten följer av 22 § motsatsvis att endast skyddet mot frihetsberövanden gäller utlänningar medan rörelsefriheten i övrigt inte tillförsäkras dem. Till bilden hör dock artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll vari stadgas en rätt för var och en som lagligen befinner sin inom en stats territorium att där röra sig fritt och att fritt välja sin bostadsort. Den i Europakonventionen uttryckta rörelsefriheten gäller således utan avseende på medborgarskap i ett visst land. Dock får denna rätt på ungefär motsvarande sätt som den svenska underkastas inskränkningar angivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. statens säkerhet eller den allmänna säkerheten och för att upprätthålla den allmänna

ordningen eller förhindra brott. Rörelsefriheten får också inom vissa områden bli föremål för inskränkningar som är angivna i lag och försvarliga av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

5.2 Rörelsefrihet och allemansrätten

Allmänt

Den i 2 kap. 8 § regeringsformen angivna rörelsefriheten är en central frihet för den enskilde gentemot det allmänna. Rörelsefriheten innebär ett skydd mot frihetsberövanden och en frihet att förflytta sig inom riket. Om en persons rörelsefrihet är mycket snävt beskuren, kan ibland frågan uppkomma om det inte egentligen rör sig om ett slags frihetsberövande och inte enbart en begränsning av rörelsefriheten. Bestämmelsens andra led om rörelsefrihet speglas därför i dess första om skydd mot frihetsberövande.

Till bilden av hur rörelsefriheten gestaltar sig för den enskilde hör också den i 2 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen gjorda hänvisningen till allemansrätten. Allemansrätten är benämningen på de gamla sedvänjor som bl.a. innebär en begränsad rätt för var och en att ta sig fram – åtminstone till fots – över annans mark och tillfälligt uppehålla sig där.³ Den bestämmelse i vilken regeringsformen nämner allemansrätten anger dock endast att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten. Någon definition av allemansrätten ges således inte. Inte heller finns det i lag någon närmare precisering av allemansrätten.⁴ Regeringsformens stadgande kan därför inte sägas ge allemansrätten något mer omfattande rättsskydd utan får snarare betraktas som en allmän markering av allemansrätten och dess betydelse. I stället får allemansrättens innebörd utläsas motsatsvis av de lagar som omger denna och som sätter gränser för vad som är tillåtet, främst genom vissa av brottsbalkens straffbestämmelser.

Ofta hänvisas därför i detta sammanhang till att vad som inte är förbjudet enligt vissa regler på straffrättens område är tillåtet. Exempelvis straffbeläggs med böter i 12 kap. 4 § brottsbalken som

³ Rätten gäller var och en, dvs. såväl svenska medborgare som utlänningar.

⁴ I 7 kap. 1 § miljöbalken stadgas att var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen ska visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den.

tagande av olovlig väg att förflytta sig över tomt eller plantering eller över mark som kan ta skada av förflyttningen. Motsatsvis kan slutsatsen dras att det är tillåtet att gå i skog och mark, på vägar och stigar liksom över andra områden som inte är känsliga för skador vid förflyttning. En annan bestämmelse som är av intresse i detta sammanhang är den om olaga intrång i 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. Bestämmelsen straffbelägger med böter eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år att obehörigen intränga eller kvarstanna i "kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe". Med "annat dylikt ställe" avses enligt förarbetena (NJA II 1962 s. 133) t.ex. inhägnad byggnadsplats eller annan liknande, för visst ändamål inrättad plats som det är angeläget att kunna freda mot obehöriga. I rättsfallet RH 1995:29 fann Hovrätten över Skåne och Blekinge att ansvar för olaga intrång inte kunde ådömas en person som tog sig in på en behandlingsinstitution (yrkesskola) icke inhägnade område för att genom ett fönster tala med en på institutionen intagen person. Bestämmelsen om olaga intrång anses böra tillämpas återhållsamt. Utanför förbudet faller t.ex. sådant som stämmer med bl.a. lag, rätt eller sedvana. I rättsfallet NJA 1987 s. 148 uttalade Högsta domstolen att bestämmelsen om olaga intrång också får anses ge utrymme för en viss intresseavvägning i det enskilda fallet. Vidare uttalade Högsta domstolen att – för att straffansvaret inte ska bli alltför vidsträckt – bestämmelsens tillämpningsområde bör avgränsas så att handlingar som kan antas mer allmänt uppfattas som icke i egentlig mening klandervärda faller utanför. I alla händelser lär det inte vara tillåtet att förflytta sig över ett område, om det medför mera allvarliga olägenheter för markägarens lagliga verksamhet på fastigheten, även om förflyttningen inte alltid skulle vara straffbar (Bengtsson, *Allemansrätten – vad säger lagen?*, 1999, s. 26 f. och 30 f.).

Markägaren har i allmänhet rätt att fritt spärra av sitt område med stängsel eller liknande anordning och därmed till stor del begränsa allemansrätten på området. Vissa undantag finns emellertid, bl.a. för strandskyddsområden.

Inskränkningar

Tillsammans med allemansrätten får den enskildes rörelsefrihet i Sverige anses ha en, i förhållande till de flesta andra länder, jämförelsevis framskjuten ställning. Som påpekats tidigare fungerar den enskildes rörelsefrihet gentemot det allmänna också i stor utsträckning som en förstärkning och indirekt skydd för vissa av opinionsfriheterna, såsom demonstrations- och mötesfriheten.

Såväl rörelsefriheten som demonstrations- och mötesfriheten får dock begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Beträffande mötes- och demonstrationsfriheten framgår av 2 kap. 14 § regeringsformen att dessa friheter får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får mötes- och demonstrationsfriheten begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Allmänhetens rörelsefrihet kan i dag med stöd av en rad olika författningar begränsas – för längre eller kortare tider – genom avspärningar och liknande åtgärder. Ett par av dessa författningar har redovisats ovan, såsom skyddslagen (2.4), lagen om skydd för störningskänslig forskning (3.5), 27 kap. rättegångsbalken (3.6) och polislagen (3.7). Ytterligare exempel på bestämmelser som möjliggör inskränkningar av rörelsefriheten återfinns i 7 kap. miljöbalken, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, epizootilagen (1999:657) och ordningslagen (1993:1617). I lagen om skydd mot olyckor ges bestämmelser om rätt för räddningsledare att bl.a. spärra av och utrymma områden om fara för liv, hälsa och egendom eller för skada på miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt.

En betydande inskränkningen av allmänhetens rörelsefrihet ges också genom bestämmelserna på vägtrafikens område. I trafikförordningen (1998:1276) ges inte bara bestämmelser om trafiken; straffsanktionerade bestämmelser ges även över hur gående i vissa fall bör förhålla sig. Också för järnvägen finns rörelsefrihetsinskränkande bestämmelser i form av tillträdesförbud. I 9 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519) sägs att ”Utan (...) tillstånd får inte någon beträda spårområdet för järnväg utom på platser där det klart framgår att allmänheten har tillträde”. Motsvarande tillträdesförbud för spårområde för tunnelbana och spårväg finns i 4 kap. 5 § ordningslagen.

Avslutningsvis kan i sammanhanget nämnas möjligheten att meddela individuellt riktade rörelsefrihetsinskränkningar genom lagen (1988:688) om besöksförbud och lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

5.3 Informations- och yttrandefrihet

Allmänt

Informationsfriheten innebär en frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Yttrandefriheten innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Tryckfriheten betraktas som en del av yttrandefriheten men beträffande denna gäller tryckfrihetsförordningens bestämmelser. För yttrandefriheten i radio, TV, film, videogram, ljudupptagningar m.m. gäller yttrandefrihetsgrundlagen.

Tryckfrihetsförordningen reglerar bl.a. friheten att offentliggöra uppgifter och den s.k. meddelarfriheten. Den senare innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för bl.a. publicering i tryckt skrift. Enligt 6 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare eller svensk juridisk person rätt att själv eller med hjälp av andra saluhålla, försända eller på annat sätt sprida tryckta skrifter. Var och en har också i princip rätt att anskaffa uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift. I 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uttrycks skyddet mot censur vilket garanterar att tryckning kan ske utan föregående granskning. Yttrandefrihetsgrundlagen uppvisar stora likheter med tryckfrihetsförordningen och förbudet mot censur, meddelarfriheten och rätten till fri informations-spridning gäller också yttrandefrihetsgrundlagen.

Inskränkningar

Informations- och yttrandefriheten får enligt 2 kap. 13 § regeringsformen begränsas med hänsyn bl.a. till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Förbudet mot fotografering av ett avspärrat område innebär en begränsning av informationsfriheten. Särskilt stark blir begräns-

ningen om förbudet förenas med en möjlighet att tillgripa tvångsmedel. En noggrann avvägning fordras därför mellan å ena sidan berättigade säkerhetshänsyn och å andra sidan intresset av insyn i det allmännas verksamhet. Av särskild vikt är att massmediernas möjlighet till rapportering skyddas.

Möjligheterna att meddela och inhämta upplysningar i yttrandefrihetens namn är dock inte obegränsade. För yttrandefrihetsbrott och tryckfrihetsbrott finns bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen. Här framgår att det s.k. meddelarskyddet inte gäller den som genom att till medier lämna uppgifter gör sig skyldig till bl.a. spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse till sådant brott. På motsvarande sätt ger tryckfriheten för sådana fall inte heller skydd åt den som anskaffar sådana uppgifter. Intresset av att sådana bestämmelser som har betydelse för rikets säkerhet inte röjs skyddas även genom bestämmelser i sekretesslagen (1980:100).

Det ska särskilt framhållas att det tillträdesförbud som normalt gäller för ett skyddsobjekt varken kan eller får innebära en inskränkning av den rätt att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen. I praktiken innebär detta att, om en myndighet bedriver sin verksamhet i ett skyddsobjekt, myndigheten måste sörja för att en särskild lokal eller avskild del tillhandahålls för allmänheten så att den som uppsöker myndigheten i syfte att ta del av allmänna handlingar inte nekas tillträde med hänvisning till tillträdesförbudet.

I sammanhanget bör också nämnas att ett likartat synsätt måste gälla för det fall en domstolsförhandling skulle hållas i en skyddsobjektsförklarad byggnad, exempelvis i ett polishus. Det lär således aldrig – utifrån offentlighetsprincipen – komma ifråga att med stöd av skyddslagen begränsa allmänhetens tillträde till en domstolsförhandling eller att vid en sådan begränsa möjligheten att dokumentera vad som där sker. En annan sak är att det finns speciella bestämmelser beträffande tillträde till domstolsförhandling och bild- och ljudupptagning vid en sådan. Ett liknande uttryck för den del av offentlighetsprincipen som brukar kallas förhandlingsoffentligheten gäller allmänhetens rätt att vara närvarande vid sammanträden med beslutande statliga eller kommunala församlingar, t.ex. riksdagens kammare resp. kommunfullmäktige.

Till sist bör även nämnas att post- och telehemligheter skyddas t.ex. genom 4 kap. 8 § brottsbalken och att olovlig avlyssning kan

straffas enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken. Dataintrång kan straffas enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken. I lagen om allmän kameraövervakning finns bestämmelser om användning av övervakningsutrustning, bl.a. kameraövervakning (se avsnitt 4.4). Bestämmelser om fotograferingsförbud finns i bl.a. lagen om skydd för landskapsinformation. Inom en byggnad och på tomtmark kan naturligtvis dessutom den som har rådigheten uppställa fotograferingsförbud som villkor för tillträde.

5.4 Dispositionsrätt till enskilds egendom

Regler om tillträdesbegränsningar kan inverka negativt på möjligheterna att bedriva vissa näringar och kan innebära begränsningar i dispositionsrätten till enskilda personers egendom. De kan därigenom sägas inskränka äganderätten till enskilda personers egendom och det måste beaktas att lagstiftningen på detta område inte kommer i konflikt med rimliga krav på ersättning vid sådana inskränkningar.

Skydd för egendom föreskrivs i regeringsformen 2 kap. 18 §. Ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som tvingas avstå sin egendom ska få ersättning för förlusten. Motsvarande gäller till förmån för den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättning ska i samtliga fall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Del II

Grundläggande överväganden

6 Utgångspunkter

- Den ökade sårbarheten inte minst på vitala samhällsområden, i förening med framväxten av nya hot gör det nödvändigt att skyddslagstiftningen ges ett vidare tillämpningsområde både i fråga om vad det är som ska skyddas (skyddsobjekten) och mot vad (skyddsändamålen).
- Frågorna om skyddsobjekt och skyddsändamål är korresponderande och ska bedömas som en helhet och i ett sammanhang.
- Större fokus läggs på viktiga civila samhällsfunktioner.
- Den grundläggande konstruktionen med frivilliga åtaganden från ägarna till skyddsobjekt behålls.
- 1990 års skyddslag ersätts av en ny lag.

Ett huvudsyfte med vårt arbete att se över lagstiftningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar är att modernisera regleringen. Det handlar då främst om att anpassa lagstiftningen till moderna tider, dvs. till de omvärldsförändringar som har skett sedan den nuvarande lagstiftningen kom till och, så långt det låter sig göra, till framtida förväntade förändringar. I vårt uppdrag ligger inte att ifrågasätta om vi över huvud taget ska ha en lagstiftning på området. I direktiven poängteras att systemet med skyddsobjekt även fortsättningsvis förutsätts kunna fylla en funktion för skydd mot säkerhetshotande verksamhet.

Vår ambition är att skapa ett regelverk som ger goda förutsättningar för ett väl avpassat, effektivt säkerhetsskydd samtidigt som det erbjuder en flexibilitet över tiden och därmed kan möta skiftande förhållanden och förutsättningar. Ett annat angeläget syfte är att regleringen ska vara överskådlig och tydlig.

Våra överväganden i detta och följande avsnitt (8 och 9) omfattar inte de militära skyddsområdena. Frågor rörande dem har i och för sig kopplingar till ämnet skyddsobjekt, men frågorna låter

sig utan hinder av detta behandlas närmare först senare i detta betänkande, se avsnitt 10.

Den nuvarande lagstiftningen kan principiellt sett till sin karaktär betecknas som en slags undantagsreglering som innebär att samhället tillåter att inskränkningar får göras från, enkelt sagt, medborgarnas grundlagsfästa rätt att fritt röra sig i landet, medan lagstiftningens syfte – som redan lagens rubrik uttrycker – är att skapa skydd för särskilt samhällsviktiga verksamheter. Den här principiella karaktären framgår tydligt genom stadgandet om att samhället under vissa förutsättningar *får* begränsa allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja vissa anläggningar, områden m.m. Den principiella modellen är i och för sig en bra konstruktion, men funktionellt och i ljuset av kravet på tydlighet bör lagens syfte komma mer i förgrunden. Den ökade sårbarheten i väsentliga samhällsfunktioner i förening med framväxten av nya hot talar för att en viss perspektivförskjutning bör komma till uttryck i regleringen. Det kan göras utan att berättigade motintressen riskerar att få stå tillbaka eller på annat sätt behöver komma i skymundan. Vi har ju i våra direktiv uttryckligen i uppdrag att beakta och redovisa förslagets överensstämmelse med bl.a. bestämmelserna i regeringsformen.

Även med en ökad tonvikt på lagens skyddssyften, ska den grundläggande konstruktionen med skyddsobjektsarrangemang grundade på frivilliga åtaganden behållas.

Det är således skyddet för samhällsviktiga verksamheter av skilda slag som är i fokus för en reglering. I vissa avseenden är förhållanden på området redan angivna bl.a. genom vad som sägs i direktiven. I andra fall är det utredningen som måste ange förutsättningarna. Till att börja med ska vi här uppehålla oss vid några grundläggande faktorer – vid sidan av dem som vi redan angett – som måste beaktas vid en modernisering av lagstiftningen. Men dessförinnan ska sägas att vi också har funnit det nödvändigt att avgränsa utredningsuppdragets omfattning. Vi har stött på några spörsmål med viss koppling till skyddet för samhällsviktig verksamhet, men som det inte har funnits utrymme att arbeta vidare med. Dessa avgränsningar berörs i avsnitt 7.

Dagens lagstiftning har sina rötter i tiden före första världskrigets utbrott. Den regleringen (1913 års lag) ersattes av en ny lagstiftning vid tiden för andra världskriget (1940 års lag). De äldre regleringarna var inriktade på skyddet för dåvarande krigsmaktens anläggningar m.m., även om 1940 års lag efter hand kom

att omfatta också civila anläggningar. Fastän den nu gällande skyddslagen har sin tillkomst i en säkerhetspolitisk brytningstid, bär den i mångt och mycket prägel av intresset av skydd för det militära försvaret.

En ny reglering bör – utan att för den skull förringa de militära verksamheterna – lägga ett större fokus på fredstida viktiga samhällsfunktioner både med och utan direkt anknytning till totalförsvaret. Flera skäl talar för en sådan inriktning. Ett avgörande skäl är att vårt samhälle generellt sett har blivit väsentligt mer sårbart än tidigare. Så gott som alla vitala samhällsområden berörs. En sårbarhet som inte hänger samman med militära eller direkta säkerhetspolitiska förhållanden. En sårbarhet som ändå utsätter oss för många risker för svårartade påfrestningar på grundläggande samhällsfunktioner. En sårbarhet vars konsekvenser kan bli förödande i vissa fall. Som några enkla exempel kan nämnas vårt totala beroende av tillgång på elkraft och på fungerande elektroniska kommunikationer och IT-system. I denna utveckling ligger en säkerhetspolitisk utmaning som kräver åtskilliga slag av åtgärder, däribland en verkningsfull skyddslagstiftning.

Den ökade sårbarheten ska samtidigt ses i skenet av att nya hot växer fram. De nya hoten består inte minst av en alltmer utbredd, kvalificerad och gränsöverskridande kriminalitet, både med och utan koppling till terrorism. Även om i vårt närområde de mellanstatliga relationerna numera är mer avspända och kännetecknas av stabilitet och samarbete med åtföljande omställning av vårt militära försvar, kvarstår ändå en del av de gamla hoten (se avsnitt 9 Skyddsändamål).

Med en ny reglering som lägger större fokus på viktiga civila funktioner i samhället kommer allt fler icke-statliga eller icke-kommunala aktörer att vara ansvariga för verksamheterna. Det väcker frågor om hur det allmännas inflytande över skyddet av de samhällsviktiga verksamheterna ska säkerställas, utan att den grundläggande konstruktionen med frivilliga åtaganden överges. Under vårt utredningsarbete har bl.a. höjts röster för en mer aktiv roll från länsstyrelsernas sida. Samtidigt har enskilda skyddsobjektsägare pekat på att deras kostnader för skyddsåtgärderna måste motsvaras av en företagsekonomisk nytta, i annat fall måste staten gå in med ekonomiskt stöd; frågan får särskild aktualitet i krissituationer.

Även om en omarbetad skyddslagstiftning har en ökad tyngdpunkt på prioriterade civila samhällsfunktioner och delvis

utgår från ett relativt stabilt yttre säkerhetspolitiskt läge, ska den ha ett sådant innehåll och en sådan flexibilitet att den kan gälla också under höjd beredskap.

Syftet med en moderniserad skyddslagstiftning ska i sak, enligt vår uppfattning och i linje med dagens lagstiftning, vara att ge rättliga förutsättningar för ett kvalificerat skydd för vissa angivna samhällsviktiga verksamheter/anläggningar mot huvudsakligen vissa slag av antagonistiska hot och risker genom främst ett verksamt fysiskt tillträdesskydd kombinerat med ett antal befogenheter för dem som svarar för bevakning och skydd. Lagstiftningen ska vara ett komplement till andra regleringar med liknande eller angränsande syften.

När det gäller frågan vad som ska skyddas, vill vi gärna framhålla att vi anser det mer tidsenligt att i en del av våra resonemang i första hand tala om verksamheter eller funktioner som är av samhällsviktigt slag och som behöver ett kvalificerat skydd, i stället för att i första hand rikta intresset mot byggnader, andra anläggningar m.m. Även om det av främst lagtekniska skäl måste bli så att själva skyddet knyts till mer konkreta objekt i form av bl.a. byggnader, andra anläggningar och områden, sker det ju i regel för att säkerställa den verksamhet som bedrivs där.

Själva kärnuppgiften är således att lägga fast vilka verksamheter, funktioner, system och anläggningar i samhället (möjliga skyddsobjekt) som behöver ett verksamt och kvalificerat skydd på grund av att de är så vitala för samhället och det särskilt i beaktande av den hot- och riskbild som finns (skyddsändamål). Hot- och riskbilden är inte bara en fråga om hotets art och styrkan i hotet, utan också konsekvensbilden, dvs. de verkningar i ett enskilt fall på samhällets funktionalitet som ett angrepp skulle leda till. De här två skilda faktorerna – skyddsobjekt resp. skyddsändamål – är korresponderande och måste bedömas som en helhet och i ett sammanhang. Vi gör det, men har ändå valt att av framställningstekniska skäl redovisa dem var för sig. Därvid faller det sig naturligt att börja med en redovisning av möjliga skyddsobjekt.

Med hjälp av bl.a. Krisberedskapsmyndigheten, Polisen och Försvarsmakten har vi skaffat oss en god bild av vilka skyddsfokus på verksamheter, anläggningar m.m. som är viktiga. Trots att ämnet närmare behandlas först i ett kommande avsnitt, vill vi redan här nämna att området allmän ordning och säkerhet nu bör ha en given plats bland de verksamheter som – i form av anläggningar m.m. – bör kunna komma i fråga för ett mer kvalificerat skydd. Angreppen

under senare tid mot polisstationer i bl.a. Västsverige illustrerar detta. Ett annat sådant område – som nämns särskilt i våra direktiv – är kontanthantering i landet, dvs. den hantering av sedlar och mynt som är ett utflöde av Riksbankens uppdrag att svara för landets försörjning med kontanter. Utvecklingen och utbredningen av den grova, organiserade brottsligheten samt de brottsliga angreppen mot kontanthantering talar här sitt tydliga språk.

Korresponderande med frågan vilka verksamheter m.m. som ska ges ett särskilt skydd är som sagt vad det är vi ska skydda oss mot. De nuvarande brottsrelaterade skyddsändamålen tar sikte på sådan säkerhetshotande verksamhet – ursprungligen med huvudsaklig koppling till att skydda det militära försvaret – som sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. På grundval av en bedömd mer schematisk och relativt tidsobestämd hotbild på dessa områden har vi funnit att nuvarande skyddsändamål alltså har aktualitet. Nya säkerhetshotande verksamheter från den grova, organiserade brottsligheten anser vi bör föras till lagens skyddsändamål och bildar alltså utgångspunkt för våra fortsatta överväganden. Mer härom längre fram (avsnitt 9).

Vi har här berört några utgångspunkter och styrande faktorer vilka har lett oss till vissa bedömningar och slutsatser som vi översiktligt har redovisat och som utgör en grund för våra vidare resonemang. Den ökade sårbarheten i många viktiga samhällsverksamheter i kombination med ett vidgat säkerhetshot har gjort att vi funnit att skyddslagstiftningen bör få ett något vidare tillämpningsområde. Det gäller såväl i fråga om skyddsobjekten som beträffande skyddsändamålen. Även med en något utvidgad lagstiftning, som kan ses som en del i en nationell säkerhetsstrategi med syfte att förebygga och förhindra angrepp på viktiga samhällsfunktioner, måste vi vara på det klara med att lagstiftningen inte löser alla problem kring samhällets sårbarhet. Vi är emellertid övertygande om att systemet med skyddsobjekt fyller en viktig uppgift när det gäller såväl att skydda en konkret anläggning som kan vara i farozonen för ett antagonistiskt angrepp som på det mer förebyggande planet. Skyddslagstiftningen är därmed en viktig komponent i samhällets krisberedskap såsom den redovisas i proposition 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.

I de överväganden som vi har redovisat här har vi inte närmare gått in på de motintressen som finns med utgångspunkt från bl.a. regeringsformens bestämmelse (2 kap. 8 §) om medborgarnas

grundläggande rätt att förflytta sig inom riket. Det betyder ingalunda att vi har bortsett från dessa intressen, utan hithörande frågor berörs i förekommande fall under resp. delavsnitt.

Till sist ska här sägas att det faller sig tämligen naturligt att en genomarbetad modernisering av skyddslagstiftningen innebär att 1990 års lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. ersätts av en ny lag med den etablerade benämningen *skyddslag* som rubrik.

7 Avgränsningar

Nuvarande skyddslagsreglering har vuxit fram etappvis sedan början av förra århundradet och är sedan länge ett etablerat instrument till skydd för bl.a. särskilt viktig samhällelig infrastruktur, där bevakningspersonalens speciella befogenheter att upptäcka, hindra och ingripa mot fysiska intrång och avbildningar utgör det centrala.

En allmän utgångspunkt för vår översyn och modernisering av skyddslagsregleringen har varit att dess roll inte bör ändras på något avgörande sätt, utan fortsättningsvis vara i stort sett densamma som i dag. Detta innebär att vi önskat hålla oss till de frågor som lämpar sig för det centrala i skyddslagstiftningen, nämligen personella bevakningsinsatser av fysiska objekt.

Några avgränsningar har varit nödvändiga att göra i betänkandet. I vissa fall innebär dessa avgränsningar att i och för sig intressanta spörsmål inte har behandlats närmare.

Med anledning av att utredningen enligt direktiven har att särskilt beakta betydelsen av det ökande beroendet av informationsteknik samt de sårbarheter och risker som informationstekniken innebär för skyddsobjekt och dess bevakning har inom utredningen diskuterats om det vore möjligt och lämpligt att ge skyddslagsregleringen en distinkt roll även till motverkande av dataintrång etc.

Vi har dock sett oss nödsakade att hålla oss ifrån de frågor som berör datasäkerhet i dess mer abstrakta form. Följaktligen har vi inte gått djupare in på frågor om specifika åtgärder mot dataintrång i skyddsobjekt, eftersom vi funnit detta svårförenligt med skyddslagens tyngdpunkt på personella bevakningssatser kopplade till vissa rättsliga verktyg. I de hänseenden det passar med skyddslagens konstruktion lägger vi dock fram förslag som syftar till en förbättrad fysisk-teknisk säkerhet på IT-området.

I två relevanta frågor som vi tagit upp till diskussion och där vi redovisat vår uppfattning har vi emellertid, i brist på tillräckligt underlag, inte haft möjlighet att lägga fram några slutliga förslag; vi föreslår i stället att frågorna bereds vidare på annat sätt. Det gäller dels frågan om att kunna göra områden med vattendjupförhållanden av stor betydelse för det militära försvaret till skyddsobjekt (avsnitt 10.3), dels frågan om användningen av militära skyddsvakter för bevakning av civila skyddsobjekt (avsnitt 11.4). En liknande fråga som vi inte heller har utrett gäller behovet av ett förbud mot luftfart, och det redan i fredstid över vissa militära skyddsobjektsområden (avsnitt 10.3).

En annan avgränsning i vår översyn gäller de ämnen som med dagens skyddslagsreglering regleras i tillämpningsföreskrifter, utfärdade antingen av Rikspolisstyrelsen eller av Försvarsmakten. Detta innebär att vi inte går närmare in på frågor som knyter sig till bevakningspersonalens utbildning och utrustning eller på den operativa bevakningen av skyddsobjekt. Detsamma gäller, med ett undantag, utformningen av de för skyddsobjekt specifika förbuds-skyltarna.

8 Skyddsobjekt

- De nuvarande civila skyddsobjekten behålls i huvudsak oförändrade, dock med förtydliganden både i sak och språkligt. Också några mer påtagliga sakliga ändringar görs både i inskränkande och utvidgande riktning. Statliga förvaltningsbyggnader tas bort som skyddsobjekt och ersätts av mer preciserade beskrivningar.
- Som nya möjliga skyddsobjekt föreslås området allmän ordning och säkerhet samt Sveriges försörjning med sedlar och mynt. Likaså föreslås ledning och styrning av kommunal verksamhet tas med i uppräkningsområdet av möjliga skyddsobjekt.
- På området militära skyddsobjekt föreslås som en mer påtaglig förändring att stridsfordon och andra militära fordon ska kunna beslutas som skyddsobjekt. Vidare görs begränsade utvidgningar när det gäller övningsområden m.m. både för inhemska verksamheter och inom ramen för internationellt samarbete.
- Under höjd beredskap ska även järnvägstransporter som är av betydelse för totalförsvaret kunna beslutas som skyddsobjekt.

8.1 Inledning

Skyddslagstiftningen ska ge rättsliga förutsättningar för ett kvalificerat skydd för samhällsviktiga verksamheter mot huvudsakligen vissa slag av antagonistiska hot. Vad det är som ska skyddas och mot vad är två korresponderande faktorer. Vi redovisar dem i skilda avsnitt, men de är bedömda i ett sammanhang. En utgångspunkt för övervägandena kring möjliga skyddsobjekt i en ny lagstiftning är våra ställningstaganden rörande lagens skyddsändamål som bl.a. innebär att grov, organiserad brottslighet bör

utgöra ett nytt skyddsändamål vid sidan av de nuvarande skyddsändamålen (se avsnitt 9.2.2).

En kärnuppgift är nu att lägga fast vilka verksamheter, funktioner, system, inrättningar, anläggningar och områden i samhället som behöver ett verksamt och kvalificerat skydd mot de hot och risker som omfattas av lagens skyddsändamål. Samhället har i många avseenden blivit väsentligt mer sårbart än tidigare, och det gäller på så gott som alla vitala samhällsområden. Detta innebär som tidigare berörts att en ny reglering bör lägga ett större fokus på frestida viktiga samhällsfunktioner både med och utan direkt anknytning till totalförsvaret. Även om det därvid kan ligga nära till hands att vilja betrakta många civila, oundgängliga verksamheter som samhällsviktiga, är det därmed inte sagt att de bör vara kvalificerade för att kunna bli skyddsobjekt. Alla sektorer som innehåller samhällsviktig verksamhet kan rimligen inte inordnas under skyddslagstiftningen. Avgränsningar måste göras. Innan vi gör det, kan det ha sitt intresse att veta hur den på området kompetenta myndigheten, Krisberedskapsmyndigheten, betraktar samhällsviktig verksamhet.

Krisberedskapsmyndigheten har angett vad som kännetecknar samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv. Även om det perspektivet är vidare än det skyddslagstiftningen har, kan det ändå ha sitt intresse att se hur man i sammanhanget definierar samhällsviktig verksamhet. Det är ”dels de verksamheter som måste fungera för att vi inte ska hamna i allvarliga kriser, dels de som ska hantera kriser när de väl inträffar”.

Som samhällsviktig verksamhet ska sålunda enligt Krisberedskapsmyndigheten anses verksamhet som uppfyller det ena eller båda av följande villkor:

1. Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
2. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Krisberedskapsmyndighetens syn på samhällsviktig verksamhet kan, som vi ser det, tjäna som en värdefull utgångspunkt även för våra resonemang om vad som ska skyddas med stöd av skydds-

lagstiftningen. Men som sagt, vårt perspektiv är snävare i den meningen att vi har att utgå från att behovet av skydd gäller endast, så vitt nu är i fråga, mot antagonistiska hot i form av visst slag av säkerhetshotande brottslighet och således inte mot t.ex. dramatiska naturhändelser eller rena olyckor. Vid en avgränsning av möjliga skyddsobjekt har man att bedöma hur utsatt verksamheten är när det gäller hot och risker kopplade till lagens skyddsändamål. Det handlar typiskt sett om hotets art och styrkan i hotet samt konsekvensbilden, dvs. de verkningar i ett enskilt fall på samhällets funktionalitet som ett angrepp skulle kunna leda till.

Med utgångspunkt i det synsätt som redovisats och med hjälp av bl.a. Krisberedskapsmyndigheten, Försvarsmakten och Polisen har vi skaffat oss en god bild av vilka skyddsfokus på verksamheter, anläggningar m.m. som är viktiga i sammanhanget och som därför bör ligga till grund för regleringen om vad som ska kunna beslutas som skyddsobjekt.

Vi har, som framhållits tidigare, ansett det vara mer tidsenligt att i våra resonemang om vad som ska kunna skyddas i första hand använda uttryck som verksamheter eller funktioner av samhällsviktigt slag i stället för att rikta intresset mot byggnader, anläggningar m.m. Men när det kommer till själva författningsregleringen rörande möjliga skyddsobjekt har vi funnit det ändamålsenligt att vara mer konkreta och tala om bl.a. byggnader, anläggningar och områden. Här ska också sägas att skyddsvärda anläggningar m.m. även i en ny skyddslagstiftning bör kallas för skyddsobjekt. Till sist ska nämnas att det vid en författningsreglering inte är möjligt att helt undvika att uppräkningsavgränsningen av möjliga skyddsobjekt till vissa delar överlappar varandra och att ett och samma objekt kan rymmas under skilda punkter i uppräkningsavgränsningen. Vi ser dock inte denna sak – som för övrigt vidlöder även dagens lagstiftning – som något problem.

I de kommande två avsnitten redogör vi för våra förslag, först vad gäller dagens skyddsobjekt och sedan rörande nya möjliga skyddsobjekt. Frågan om fordon som skyddsobjekt behandlas dock för sig (avsnitt 8.4).

8.2 Befintliga skyddsobjekt

De anläggningar m.m. som den nuvarande lagstiftningen möjliggör som skyddsobjekt svarar i allt väsentligt mot de skyddsintressen som vi bedömer har fortsatt aktualitet även i en ny lagstiftning. De bör därför i stort sett bibehållas. Vissa förtydliganden både i sak och språkligt bör dock göras. Likaså bör göras några mer påtagliga sakliga ändringar både i inskränkande och utvidgande riktning. För fullständighetens skull berörs, om än helt kort, här även den skyddsobjektsreglering där ingen ändring alls föreslås.

Bestämmelsen om *statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder* (nuvarande 4 § 1 p. delvis) lämnas oförändrad. Detsamma gäller bestämmelserna om anläggningar och områden som *disponeras av riksdagen* (7 p.), anläggningar eller områden som *disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt samt militära fartyg och luftfartyg* (2 p.) samt områden där *Försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige m.m.* (5 p.).

I bestämmelsen (3 p.) om anläggningar eller områden för ledning av *befolkningsskyddet* m.m. föreslås dels några förtydliganden i den befintliga beskrivningen av möjliga skyddsobjekt, dels några helt nya tänkbara skyddsobjekt som närmare behandlas i nästa avsnitt. Uttrycket *ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt* bör utan större ändringar i sak ersättas av *ledning av räddningstjänsten, fredstida krishantering och totalförsvarets civila delar i övrigt*; begränsningen genom orden "ledning av" behålls endast för räddningstjänsten, eftersom en sådan inskränkning i övrigt i alltför hög grad skulle utesluta prioriterade verksamheter från möjligheten att få sina anläggningar som skyddsobjekt. Orden *rundradioförsörjning och radio- och telekommunikationer* ersätts utan ändring i sak vad gäller de utbytta begreppen av det mer tidsenliga uttrycket *elektroniska kommunikationer* (ändringen behandlas mer i nästa avsnitt). Vad gäller tekniska infrastrukturer rörande *energiförsörjning, vattenförsörjning och transporter* samt anläggningar för *försvarsindustriella ändamål* görs inga ändringar; regleringen svarar väl mot vad vi behöver kunna skydda.

Bestämmelsen om att *statliga förvaltningsbyggnader* (1 p. delvis) i allmänhet kan förklaras som skyddsobjekt ter sig som alltför vidsträckt. Dels finns det skäl att sätta i fråga om det verkligen allmänt sett finns ett behov av möjlighet till förstärkt skydd för

statliga myndigheters lokaler för mer administrativt betonade funktioner. Dels vill det synas som att bestämmelsen, i brist på annat, också kommit att tillämpas på byggnader där huvudfunktionerna är av helt annat slag. En sådan reglering rimmar inte med vår ambition att lagstiftningen ska vara överskådlig och tydlig. Mot den här bakgrunden, och med hänsyn till de nya möjliga skyddsobjekt som föreslås i nästa avsnitt anser vi att bestämmelsens tillämpningsområde bör avgränsas till att gälla statlig verksamhets ledning m.m. Samtidigt måste man fråga sig varför inte kommunala inrättningar ska kunna erbjudas skydd för motsvarande verksamhet; kommunerna har ju efter hand fått en allt viktigare roll när det gäller att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter och i samhällets krishantering. Bestämmelsen i den här delen bör med hänvisning till det sagda ta sikte på byggnader m.m. som används för att *leda eller styra annan statlig verksamhet eller kommunal verksamhet*.

Beskrivningen i bestämmelsen enligt vilken områden där *Försvarsmakten* m.fl. *tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök* (4 p.) bör språkligt utformas så att den också täcker in oförutsedda följder av sådan verksamhet, t.ex. en olyckshändelse som kan kräva ett särskilt skyddsobjektsarrangemang eller en avvikelse på något annat sätt från uppgjorda planer.

Bestämmelsen om möjligheten att skyddsobjektsförklara områden där en *främmande stats militära styrka tillfälligt bedriver övningar* här i landet (6 p) har vi funnit vara alltför snäv; begränsningen till att gälla utbildning för *fredsfrämjande verksamhet* täcker inte det behov som numera föreligger. Det förekommer nämligen minst lika skyddsvärda utbildningsverksamheter för andra ändamål inom ramen för det internationella samarbetet, t.ex. test- och övningsverksamheter av skilda slag. Bestämmelsen bör därför kompletteras med tillägg av orden *eller för annat militärt ändamål*.

Slutligen ska sägas att den nuvarande bestämmelsen i 5 § om möjlighet att vid höjd beredskap skyddsobjektsförklara fler anläggningar m.m. föreslås i stort sett oförändrad. Vi föreslår dock att den utsträcks till att gälla också järnvägstransporter, se sist i avsnitt 8.4.3.

De förändringar som nu föreslås rörande den nuvarande skyddslagens möjliga skyddsobjekt innebär på det hela taget inte någon förändring för de intressen rörande medborgarnas rörelsefrihet som regeringsformen reglerar. De tillträdesbegränsningar till

byggnader m.m. som följer med en skyddsobjektsförklaring påverkar i princip inte heller rätten att ta del av allmänna handlingar enligt det tryckfrihetsrättsliga regelverket.

8.3 Nya möjliga skyddsobjekt

8.3.1 Allmän ordning och säkerhet

I det inledande övervägandeavsnittet (avsnitt 6) har vi förklarat att området allmän ordning och säkerhet¹ bör ha en given plats bland de verksamheter som bör kunna komma i fråga för det mer kvalificerade skydd som en skyddsobjektsförklaring innebär. Ett särskilt skäl för detta är att vi har ansett att grov, organiserad brottslighet bör föras till lagens skyddsändamål. Detta är ett uttryck för den helhetssyn som måste prägla bedömningen av de med varandra korresponderande frågorna om tänkbara skyddsobjekt och skyddsändamål.

Under begreppet allmän ordning och säkerhet ryms framför allt *Polisens* verksamhet, men också en del andra besläktade statliga verksamheter. Mera utvecklade är skälen till att området bör tas med i en skyddslagstiftning följande.

Av den rundfråga som utredningen gjorde under hösten 2007 hos landets 21 polismyndigheter framkom att tolv myndigheter har polishus, polisstationer eller delar därav som skyddsobjekt. Härtill kommer att byggnader som disponeras av Rikspolisstyrelsen resp. av Rikskriminalpolisen har status som skyddsobjekt. Sammanlagt fanns runt årsskiftet 2007/08 knappt 40 skyddsobjekt inom polisorganisationen, varav elva utgjordes av huvudpolisstationer. Vid nio polismyndigheter fanns inte några skyddsobjekt. Skyddsbehovet är bedömt mot de nuvarande skyddsändamålen, dvs. säkerhetshotande verksamheter i form av främst spioneri, sabotage eller terroristbrott. Huvuddelen av skyddsobjekten torde av de beslutande länsstyrelserna vara klassade som "statliga förvaltningsbyggnader".

Den här bilden av förekomsten av skyddsobjekt inom Polisen visar att det redan i förhållande till nuvarande skyddsändamål finns ett relativt utbrett behov av att Polisens byggnader ges ett förstärkt

¹ Uttrycket allmän ordning och säkerhet är sedan länge vedertaget och används bl.a. i 2 kap. regeringsformen, polislagen (1984:387) och förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden. Som besläktade uttryck förekommer i krissammanhang begreppen *skydd och säkerhet* samt *skydd, undsättning och vård*.

rättsligt skydd mot antagonistiska hot eller angrepp. Läger man till det föreslagna nya skyddsändamålet – grov, organiserad brottslighet – blir saken än mer uppenbar. Inte minst angreppen under senare tid av skilda slag mot polisstationer i bl.a. Västsverige och Polisens helikopteranläggning utanför Göteborg illustrerar detta. Samtidigt är det i tydlighetens intresse angeläget att det som ska kunna skyddas genom skyddsobjektsstatusen betecknas på ett rättvisande och något så när precist sätt. Vi har stannat för att som skyddsobjekt ska kunna förklaras anläggningar eller områden som används för *verksamhet som innefattar allmän ordning och säkerhet*. På det sättet faller det sig mer naturligt att också andra verksamheter än förvaltningsuppgifter ger utrymme för skyddsobjektsförklaring av en byggnad eller annan anläggning. Det sagda gäller t.ex. Polisens helikopterbaseringar som i dag inte är skyddsobjekt. Genom att också låta områden kunna bli skyddsobjekt kommer det att bli möjligt att kunna tillgodose behovet av att skydda platser där t.ex. polisiära övningar och liknande sker.

I den mån förvaltningsuppgifter är de helt dominerande på en polisstation eller ett poliskontor finns med den föreslagna regleringen också framdeles möjlighet till skyddsobjektsförklaring med hänsyn till att byggnaden används för att leda eller styra statlig verksamhet.

Under uttrycket allmän ordning och säkerhet ryms även andra med Polisen besläktade eller till Polisen gränsande verksamheter. Till det kanske mest uppenbara verksamhetsområdet hör vissa delar av *Kriminalvården*. Utvecklingen och utbredning av den grova, organiserade brottsligheten har på flera sätt påverkat Kriminalvårdens verksamhet. Det förekommer allt mer att kriminalvårdsanstalter och häkten är utsatta för ett tryck från yttre säkerhetshotande verksamheter i form av organiserad hjälp med försök till rymningar, fritagningar eller insmuggling av farliga föremål. De förbättrade inre säkerhetsarrangemangen måste därför, i synnerhet vid de mest utsatta anstalterna, åtföljas av ett förstärkt skydd mot inkräktare. Så sker också genom olika fysiska och andra praktiska arrangemang som Kriminalvården vidtar. Det är givetvis angeläget att säkerhetsarrangemangen kan kompletteras med de rättsliga skyddsverktyg som en skyddsobjektsförklaring ger. För skyddet av luftrummet finns redan i dag i förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden regler om förbud mot luftfart över områden kring de högst säkerhetsklassade kriminalvårdsanstalterna (Kumla, Hall, Tidaholm, Saltvik och Norrtälje). Behovet av att

vissa anstalter och häkten kan inordnas under skyddslagen föreligger alldeles oavsett vad som kan bli resultatet av det förslag om *Tillträdesförbud inom kriminalvården* som lades fram i en departementspromemoria (Ds 2007:24) efter sommaren 2007 och som delvis har andra syften. I sammanhanget kan för övrigt tilläggas att det redan i dag finns häktesverksamhet som är rumsligt inbäddad i byggnader som utgör skyddsobjekt, i huvudsak vissa polishus. Det bör vara att föredra att Kriminalvårdens inrättningar bedöms och klassas för sig, något som underlättas med vårt förslag.

Den grundlagsfästa rörelsefriheten kan påverkas av att fler polisstationer kan bli skyddsobjekt. Effekterna kan dock begränsas genom att i beslutet om skyddsobjekt undantas polishusets reception, något som vi noterat att man gör i praktiken.

8.3.2 Kontanthantering

Med kontanthantering avses här den hantering av sedlar och mynt som är ett utflöde av Riksbankens uppgift enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank att svara för landets försörjning med kontanter.

I det inledande övervägandeavsnittet (avsnitt 6) har vi sagt att kontanthanteringen i landet hör till de verksamheter som bör kunna komma i fråga för det mer kvalificerade skydd som en skyddsobjektsförklaring innebär. Ett särskilt skäl för detta är att vi har kommit fram till att grov, organiserad brottslighet bör föras till lagens skyddsändamål.

Som en bakgrund kan följande nämnas om kontanthanteringen. Knappt hälften av medlen som används i betalningsväsendet utgörs av kontanter. Den utelöpande kontantmängden ligger genomsnittligt på cirka 110 miljarder kronor. Riksbanken har den lagstadgade uppgiften att svara för landets försörjning med sedlar och mynt. Det sätt på vilket Riksbanken har svarat för kontantförsörjningen har varierat genom åren, och i stort sett varit knutet till hur många riksbankskontor som funnits i landet. Fram till början av 1980-talet hade Riksbanken 23 kontor över hela landet. Vid kontoren kunde bankerna hämta och lämna sedlar och mynt.

För att främja en mer effektiv kontanthantering har sedan 1980-talet skett en utveckling i flera etapper som inneburit bl.a. betydande strukturförändringar och som begränsat Riksbankens direkta operativa engagemang i kontanthanteringen. Riksbankens

kontantförsörjningsansvar innefattar i dag, kort uttryckt, att tillhandahålla nya sedlar och mynt av god kvalitet från sina numera två kontor i landet (Tumba och Mölndal) till bankerna och att ta emot sedlar och mynt som ska makuleras. Vid några tillfällen per år tar Riksbanken också emot vad som kallas för överskottssedlar (säsongsoverskott), dvs. brukbara sedlar och mynt som sedan återcirkuleras. Ansvaret för kontantförsörjningen innebär också att hålla vissa strategiska lager.

Riksbanken försörjer f.n. inga andra än bankerna med kontanter. För det fall att bankerna, som inte har något lagreglerat ansvar för kontantförsörjningen, inte kan förse alla delar av Sverige med kontanter ligger det f.n. ett ansvar på Posten genom Svensk Kassaservice att se till att kontanter finns tillgängliga i samhället (grundläggande kassatjänster). Den ordningen kommer vid utgången av år 2008 att ersättas av ett nytt system för statens åtagande att tillhandahålla grundläggande betaltjänster på platser där marknadens aktörer inte gör det (se prop. 2006/07:55 *Statens ansvar för vissa betaltjänster*)².

En väsentlig del i senare tids strukturförändring, och som är en förutsättning för Riksbankens begränsade operativa ansvar, är att bankerna genom depåbolag etablerar depåer där de kontanter som man hämtat från Riksbanken rent fysiskt förvaras och att bankerna i fråga om sedlar och mynt som tillfälligt inte är i omlopp (ligger i depå) får en räntekompensation³. Detta för att undvika att man valuterar sedlarna, dvs. till Riksbanken lämnar tillbaka de kontanter som för tillfället inte används. Ett annat viktigt inslag i dagens kontanthantering är att bankerna har lämnat över en stor del av hanteringen av kontanter till kontantdetaljister, dvs. bl.a. värdetransportörer och Svensk Kassaservice, som inrättat och driver uppräkningscentraler på många håll i landet. Vid dessa sker bl.a. uppräkning inklusive sortering, äkthetskontroll och kvalitetskontroll av kontanterna. Transportlogistiken av kontanter till uttagsautomater (ca 80 procent av utflödet) samt till och från bankkontor och detaljhandeln sköts via uppräkningscentralerna. Bankernas depåer är lokalmässigt för det mesta förlagda till uppräkningscentraler.

Antalet uppräkningscentraler är f.n. drygt 20. Etableringen av depåer pågår och vid senaste årsskiftet var antalet färre än tio.

² Svensk Kassaservice avvecklas därmed under år 2008.

³ De kontanter som bankerna tar ut från Riksbanken är formellt ett lån för vilket man betalar ränta.

Strukturen kring kontanthantering kan på ett annat sätt och i korthet beskrivas så att Riksbanken kan liknas vid grossisten som levererar kontanter till bankerna som i sin tur med hjälp av detaljisterna – som är navet i hanteringen – ser till att bl.a. bankernas kunder får sina intressen kring kontanthantering tillgodosedda. Den här modellen innebär att den övervägande delen av kontanthantering hanteras av aktörer inom den privata sektorn.

Det är inte nödvändigt att här upplysa om hur mycket pengar som hanteras i det beskrivna systemet för kontanthantering; det räcker med att konstatera att det rör sig om svindlande belopp. Hanteringen är föremål för brottsliga angrepp ofta med spektakulära, våldsamma inslag. Dessa riktar sig både mot själva värdetransporterna och hanteringen i anslutning till dessa och mot inrättningar för kontanthantering – depåer, uppräkningscentraler och bankkontor.

Om utvecklingen vad gäller den aktuella brottsligheten⁴ över tiden kan nämnas att det skedde en påtaglig ökning under slutet av 1990-talet; antalet har därefter under en följd av år legat kvar på en hög nivå med ett genomsnitt på ett 40-tal rån (inkl. försök) per år. Fr.o.m. år 2006 och till slutet av förra året skedde en minskning med i snitt en tredjedel (dock med en ökning andra halvåret 2007). Värt att notera är att det, samtidigt med ökningen av värderånen, fr.o.m. år 1997 skedde en märkbar nedgång av antalet rån mot bank- och postkontor; en nedgång som hållit i sig, men som nu av allt att döma brutits genom de rån som begåtts under innevarande års första månader (under åren 2006 och 2007 skedde i genomsnitt ett 40-tal bankrån varje år och under januari 2008 har redan ett tiotal rån begåtts). En annan sak av visst intresse är att, enligt vad vi under utredningen har inhämtat, utbytet av de brottsliga angreppen mot kontanthantering har minskat väsentligt de senaste två åren sannolikt till följd av främst de säkerhetsarrangemang som värdebolagen efter hand har genomfört, i förening med Polisens riktade arbete mot denna brottslighet.

Efter detta vill vi gärna poängtera att det, alldeles oavsett den bild över tiden som brottsstatistiken visar, är allvarligt nog att kontanthantering är utsatt för återkommande allvarliga brottsliga angrepp från mer eller mindre organiserade brottsgrupperingar.

⁴ Redovisningen bygger på underlag från Rikskriminalpolisen och Brottsförebyggande rådet.

Kontanterna utgör en väsentlig del av det betalningssystem som används i Sverige. Detta i synnerhet för allmänheten och detaljhandeln. Betydande belopp cirkulerar mellan uppräkningscentraler, uttagsautomater, enskilda personer och detaljhandeln. Störningar i försörjningssystemet rörande sedlar och mynt kan på kort tid få allvarliga återverkningar för medborgarna och för försörjningen med varor och tjänster i samhället. Verksamheten förtjänar redan därmed det skydd som en skyddslagstiftning kan ge. Det finns emellertid också en annan dimension som är väsentlig, nämligen samhällets förmåga att verkligen kunna värna kontanthanteringens med de värden det rör sig om mot de utmanande brottsliga angrepp, ofta med våldsamma och hänsynslösa metoder som förekommer. Även om det inte handlar om den nationella säkerheten, är det en viktig symbolfråga när det gäller samhällets ansvar för att slå vakt om och upprätthålla en betydelsefull och relativt störningskänslig verksamhet.

Den redovisning som vi nu har lämnat utgör grunderna för att vi anser det angeläget att kontanthanteringens i samhället bör kunna komma i fråga som skyddsobjekt. Det handlar om anläggningar och områden för landets försörjning med sedlar och mynt. Konkret gäller det Riksbankens inrättningar, depåer för kontantförvaring samt uppräkningscentraler och motsvarande. Frågan om hur man ska se på själva värdetransporterna behandlas i det följande under avsnitt 8.4 Särskilt om fordon som skyddsobjekt.

Som nyss sagts sker huvuddelen av kontanthanteringens av privata organ. Den grundlagsreglerade medborgerliga rörelsefriheten har därmed knappast någon aktualitet i sammanhanget.

8.3.3 Elektroniska kommunikationer

Under avsnitt 8.2 Befintliga skyddsobjekt har vi föreslagit att de nuvarande begreppen 4 § 3 p. "rundradioförsörjning" och "radio- och telekommunikationer" ska ersättas av den moderna och mer heltäckande termen elektroniska kommunikationer.

Ämnet elektroniska kommunikationer regleras i vissa avseenden i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Innebörden av det begreppet beskrevs nyligen på följande sätt i en proposition (prop. 2006/07:63 s. 81) som innehöll ett förslag till ändring i lagen.

Elektronisk kommunikation innebär överföring av signaler i elektronisk form. Signalerna bygger på data i analog eller digital form som kan överföras via elektronmagnetiska svängningar. Innehållet i data är t.ex. text, ljud eller bild, eller kombinationer av dessa.

Elektronisk kommunikation omfattar telefoni, datakommunikation samt radio och TV (medier).

I propositionen anges vidare att dessa tre sektorer gradvis växer samman genom den tekniska utvecklingen, inte minst till följd av standardiseringen av infrastrukturer och tekniker för överföring av kommunikation.

Vi kan konstatera att begreppet elektroniska kommunikationer är relativt precist, samtidigt som det inrymmer ett tillräckligt brett spektrum av företeelser för att täcka in verksamheter som är samhällsviktiga och därtill både sårbara och med en allvarlig konsekvensbild vid störningar. Begreppet omfattar inte bara rundradio samt radio- och telekommunikationer, utan också framför allt området datakommunikation inklusive IT något som i många fall inte självklart täcks av dagens reglering. Det kan nämnas att uttrycket rundradio, som inte längre används i den radorättsliga regleringen, inbegriper både ljudradio och TV.

Vi anser det således ändamålsenligt att använda begreppet elektroniska kommunikationer knutet till anläggningar och områden för att beskriva möjliga skyddsobjekt. Även om begreppet elektroniska kommunikationer kan synas omfattande, ska man ha i minnet att skyddsobjektsförklaring kan ske endast för att ge skydd mot de antagonistiska hot som är lagstiftningens skyddsändamål och att ett beslut om skyddsobjekt kan omfatta endast konkreta ting i form av anläggningar och områden, dvs. byggnader och andra anläggningar, kommunikationsnät, noder och installationer bl.a. för sändning och mottagning (t.ex. master o. dyl.). Genom de här begränsningarna kan förutses att antalet skyddsobjekt i praktiken inte kommer att bli särskilt många fler jämfört med i dag.

Med begreppet elektroniska kommunikationer täcker man inte bara in befintliga anläggningar, system och installationer av skilda slag utan också nya företeelser som den tekniska utvecklingen ger möjligheter till. Ett exempel på en sådan är det nya nationella radiokommunikationssystemet Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning) som är under införande. Mer härom strax.

Ett annat exempel erbjuder de "samverkanspunkter" som är ett arrangemang i det system för signalspaning i tråd (kabel) för försvarsunderrättelseändamål som har föreslagits i proposition

2006/07:63 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.* Saken behandlas i dels en föreslagen lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, dels mer konkret i ett förslag till ändring i lagen om elektronisk kommunikation. Denna signalspaning innebär inhämtning av signaler i elektronisk form av trafik som förs över Sveriges gräns. En samverkanspunkt är den plats, som den trådgående operatören bestämmer, där trafiken överlämnas till signalspaningsmyndigheten som torde komma att bli Försvarets radioanstalt. Det är signalspaningsmyndigheten som ska svara för kostnaderna för uppsättande och drift av nödvändig utrustning vid samverkanspunkterna. Man kan anta att samverkanspunkterna kommer att förläggas till anläggningar i säker miljö där de trådgående operatörerna bedriver verksamhet. Det förtjänar att nämnas att en samverkanspunkt torde utgöra ett arrangemang som av allt att döma skulle kunna hänföras till den nuvarande skyddslagens 4 § 2 p., dvs. anläggningar som staten har äganderätten eller nyttjanderätten till och som disponeras av Försvarets radioanstalt.

Förslagen i propositionen, som också omfattar ändringar i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, har behandlats av riksdagen (bet. 2006/07:FöU10, rskr. 2006/07:226). Riksdagens beslut i juni 2007 innebär att förslaget rörande signalspaning ska vila i minst tolv månader (2 kap. 12 § 3 st. regeringsformen).

När det så gäller kommunikationssystemet Rakel har frågor kring detta särskilt nämnts i direktiven till utredningen. Det gäller dels behovet av att kunna förklara delar av detta som skyddsobjekt, dels frågan om beslutsstrukturen för beslut om skyddsobjekt. Den senare frågeställningen har sitt intresse genom att systemet Rakel kommer att ha en så gott som rikstäckande struktur med installationer m.m. över hela landet. Ändamålsenligheten med en beslutsmodell som inbegriper ett stort antal beslutande länsstyrelser kan då diskuteras. Problematiken med installationer som omfattar större områden än ett län föreligger för övrigt redan i dag, bl.a. på energiförsörjningsområdet. Hithörande frågor behandlas längre fram i detta betänkande (se avsnitt 12.2.3).

Om systemet Rakel kan följande berättas. Rakel är ett gemensamt radiokommunikationssystem för organisationer i samhället som arbetar med allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Användningen av Rakel ska stödja samhällsviktiga verksamheter i vardag och i kris.

Rakelsystemet är digitalt, vilket underlättar datasändning, felkorrigering och kryptering. Tekniken är uppbyggd enligt den europeiska standarden Tetra (*Terrestrial Trunked Radio*). Standarden är speciellt framtagen för de behov som skydds- och säkerhetsmyndigheter har. Systemet kan komprimera tal och data och därmed ge en hög överföringshastighet. Den enskilde användarens radio, mobilstationen, ansluts likt en mobiltelefon i ett GSM-nät till en växel via en basstation.

Rakelsystemet kan enkelt sägas vara uppbyggt av ett antal växlar placerade på s.k. växelplatser; dessa är relativt få men geografiskt spridda i Sverige. På växelplatserna finns växelutrustning och annan utrustning för olika tjänster i Rakelsystemet. Växelplatserna är mycket viktiga för systemets funktion och har av dessa skäl ett högt skyddsvärde.

Till växlarna ansluts basstationer som består av sändnings- och mottagningsutrustning, kringutrustning som extra elverk och en antenn. Utanför stadskärnor är antennen placerad i en mast. Den nuvarande prognosen är att det kommer att finnas knappt tvåtusen basstationer när systemet är fullt utbyggt. Basstationerna har ett varierande behov av skydd mot olika risker beroende på var de är placerade och om de är extra utsatta. Skyddsvärdet är dock inte lika framträdande som för en växel, eftersom det inte bedöms som kritiskt om enstaka basstationer fallerar.

Samtliga växlar och basstationer förbinds med varandra över olika kommunikationsnät (kommersiella och statliga) eller s.k. radiolänkar. Förbindelserna har stor betydelse för systemets funktion och säkerhet. Förbindelserna ägs dock i de allra flesta fall av andra vilket gör det svårt att påverka säkerhetsarrangemangen för dessa.

Systemet Rakel styrs och övervakas från en driftcentral och till en del från Krisberedskapsmyndigheten. Funktioner för övervakning och styrning är skyddsvärda. Övervakning, styrning och underhåll utförs till största delen av en operatör (Eltel Networks Sverige AB). Operatören har lokal- och regionkontor för drift och underhåll över stora delar landet.

Rakelsystemet byggs ut i sju etapper över Sverige. I de första tre etapperna täcks samtliga kärnkraftslän och tre av storstadslänen, och därmed cirka 75 procent av Sveriges befolkning. Verksamheten enligt dessa etapper är i drift. Den sista etappen som omfattar Norrbotten färdigställs hösten 2010.

Den initiala prognosen för Rakel är att det kommer att finnas cirka 50 000 mobilstationer anslutna. I nuläget är omkring 10 000 anslutna. Bland användare som är anslutna kan nämnas Polisen, Tullverket, Kustbevakningen, Statens strålskyddsinstitut, Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och kommunala räddningstjänster.

Efter denna redovisning är det uppenbart att radiokommunikationssystemet Rakel inte bara faller in under begreppet elektroniska kommunikationer, utan också att anläggningar och andra installationer som bär upp systemet (växlar, basstationer och förbindelser) måste anses ha ett sådant skyddsintresse att systemet bör kunna komma i fråga som skyddsobjekt.

Förslaget att använda termen elektroniska kommunikationer för att ringa in möjliga skyddsobjekt på området torde inte ha någon inverkan på den grundlagsfästa rörelsefriheten. De anläggningar m.m. som kan bli aktuella som skyddsobjekt har allmänheten inte heller i dag någon rätt att beträda. Detsamma gäller för de nya anläggningar som kan tillkomma, exempelvis inom ramen för systemet Rakel.

8.4 Särskilt om fordon som skyddsobjekt

8.4.1 Inledning

Enligt skyddslagen kan vissa byggnader, anläggningar eller områden förklaras vara skyddsobjekt. Detsamma gäller militära fartyg och luftfartyg. Motordrivna fordon kan däremot inte vara skyddsobjekt.

Frågan om huruvida motorfordon ska kunna förklaras vara skyddsobjekt är en sak som vi enligt våra direktiv har att överväga särskilt. Vad som bl.a. aktualiserat frågeställningen är bevakningsföretagens transporter av kontanter och försvarets pågående omställningsarbete till ett insatsförsvar, med det ökande antal transporter av stöldbegärlig eller farlig materiel som detta har gett upphov till. Med hänvisning härtill sägs i direktiven att utredningen har anledning att överväga om det är påkallat och lämpligt att införa en möjlighet att förklara fordon som skyddsobjekt.

Försvarsmakten och Sweguard⁵ har under senare år hos regeringen väckt förslag som går ut på att skyddslagen bör

⁵ Branschorganisationen för svenska auktoriserade bevakningsföretag.

kompletteras så att motorfordon kan förklaras vara skyddsobjekt. Försvarsmakten har åberopat att man utför ett ökande antal transporter av vapen och annan farlig materiel; stöldbegärlig materiel som skulle kunna komma till användning vid t.ex. terroristbrott. Sweguard har pekat på det nödvändiga i att verksamt kunna motverka värdetransportrån.

Vi har från Försvarsmakten också fått veta att en möjlighet att förklara motorfordon som skyddsobjekt antas kunna förbättra skyddet kring vissa säkerhetskänsliga persontransporter. Vad som främst avses är transporter av gästande utländska högre militära chefer kring vilka det uppfattas att det finns en hotbild i hemlandet som "följer med" besökaren hit.

Frågeställningen kring fordon måste vidare, som vi ser saken, ha sin grund i det förhållandet att vissa rörliga vapen- eller försvarssystem som är fordonsbaserade, dvs. tillverkade för särskilda militära ändamål, med dagens skyddslag inte kan förklaras som skyddsobjekt; de är ju till sin grundfunktion och definitionsmässigt motordrivna fordon. Det gäller bl.a. stridsvagnar, fordon med vapenplattformar eller stridssystem av skilda slag och signal- eller sambandsutrustade fordon.

En fråga som kan sägas gränsa till problematiken kring de militära stridsfordonen är hur man ska förhålla sig till de, i vart fall på det civila området, allmänt sett flertalet fall där det inte är själva fordonet som behöver särskilt skydd, utan den last som fordonet har.

8.4.2 Bakgrund

Frågan om motorfordon ska kunna vara skyddsobjekt behandlades av Utredningen om tillträdesskydd (betänkandet SOU 1988:8, *En ny skyddslag*). I ett av den utredningen inhämtat enkätsvar från Överbefälhavaren fördes fram önskemålet att "fordon och viktig materiel", t.ex. stridsvagnar, skulle kunna göras till skyddsföremål (dvs. med nu gällande terminologi skyddsobjekt). Utredningen konstaterade att det var rimligt att materiel såsom stridsfordon, lastbilar och bussar vid behov ska kunna skyddas med stöd av skyddslagen. Utredningen föreslog att bl.a. all "viktig materiel" som ägdes eller disponerades av Försvarsmakten borde kunna förklaras vara militärt skyddsföremål och därmed omfattas av tillträdesförbud.

I proposition 1989/90:54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar intog föredragande statsrådet en mer restriktiv hållning. Han konstaterade (sid. 36) att det fanns ”åtskilliga bestämmelser i andra regelverk som är ägnade att motverka sådan verksamhet som även skyddslagen avser att förhindra” och att det var ”angeläget att det förstärka skydd som skyddslagen kan åstadkomma reserveras för sådana objekt som kan bedömas ha ett verkligt och kvalificerat skyddsbehov”. Föredraganden pekade på att syftet med reglerna kring skyddsobjekt var att åstadkomma ett förstärkt tillträdeskydd genom olika typer av fysiskt skydd och genom effektiv bevakning. Det föll sig inte naturligt att förbjuda tillträde till motorfordon och än mindre till andra lösa föremål.

Riksdagens försvarsutskott (bet. 1989/90:FöU6) hade att behandla inte bara propositionens förslag utan också bl.a. en motion i vilken föreslogs att fordon skulle kunna förklaras vara skyddsobjekt. Utskottet, som avstyrkte bifall till motionen, ansåg att regeringens förslag i denna del skulle antas. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag (rskr. 227).

8.4.3 Överväganden och förslag

Frågan om huruvida motorfordon bör kunna förklaras vara skyddsobjekt hänger, i synnerhet beträffande civila fordon, till att börja med samman med de två korresponderande spörsmålen: dels vilka samhällsviktiga verksamheter/anläggningar som behöver ett kvalificerat skydd (skyddsobjekt), dels vilka säkerhetshot en skyddslagstiftning ska ta sikte på (skyddsändamål). Dessa spörsmål har delvis ganska kortfattat berörts i det föregående (avsnitt 6), och de där redovisade slutsatserna bildar utgångspunkt för de överväganden som vi gör här. För sakens bedömning spelar också frågan om vilka slags skyddsåtgärder som lagstiftningen ska kunna ge en viktig roll. Även här är förutsättningarna givna genom att tillträdesskyddet enligt vår uppfattning fortsatt ska vara den grundläggande skyddsfunktionen (se avsnitt 11).

Fordonsfrågan måste vidare bedömas i ljuset av vilken inverkan saken kan ha på den grundlagsfästa rörelsefriheten.

Vi har också funnit att det är ändamålsenligt att vid sakens bedömning skilja mellan civila fordon och militära fordon.

Som antytts förut är en särskild fråga hur man ska förhålla sig till det fall där det inte är själva motorfordonet som behöver

kvalificerat skydd, utan den last som fordonet har. Något som när det gäller civila fordon torde vara regel snarare än undantag. Med hänsyn till att själva kärnan även i en ny lagstiftning ska vara tillträdesskyddet är det inte funktionellt med en lösning som skulle bygga på att ett fordons last är objektet för skyddet. Lasten eller annat flyttbart innehåll i fordonet är ju en föränderlig faktor som knappast bör vara styrande i en lagstiftning som till sin karaktär delvis är rättighetsbegränsande. Vår grundsyn att det således är själva fordonet som ska skyddas innebär att vi inte heller anser det ändamålsenligt att, utöver vad som i dag är möjligt i fråga om militära fordon, för stillastående fordon konstruera ett skyddsläge för fordonet genom att tillfälligt göra själva platsen där fordonet står uppställt till objekt för ett tillträdesförbud.

Här kan slutligen nämnas att frågan om motorfordon som skyddsobjekt också rymmer vissa principiella, praktiska och andra aspekter.

Civila motorfordon

Som behandlats tidigare i betänkandet (avsnitt 8.3.2) har vi bedömt att till samhällsviktig verksamhet som kan behöva ett kvalificerat skydd genom skyddsobjektsförklaring ska räknas kontanthanteringen, dvs. den penningmedelsförsörjning som är ett utflöde av Riksbankens uppdrag på området. Våra ställningstaganden tar sikte på anläggningar och områden för landets försörjning med sedlar och mynt. Ställningstagandet hänger samman med vår uppfattning som utvecklas längre fram (avsnitt 9.2.2) att skyddslagens skyddsändamål bör omfatta också grov, organiserad brottslighet. Utvecklingen visar att kontanthanteringen är måltavla för återkommande allvarliga brottsliga angrepp från sådan eller därmed besläktad brottslighet. Frågan om hur man i sammanhanget ska se på själva värdetransporterna⁶ har vi inte berört tidigare, utan den saken har vi ansett hör hemma här.

I linje med våra ställningstaganden rörande kontanthanteringen kan det synas ligga nära till hands att vissa större penning-

⁶ I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag definieras i 3 kap. 2 § värdetransport som en transport av sedlar, mynt eller annan egendom som bevakas, eller utförs och bevakas, av någon som anlitas för uppgiften för att främst skapa ett extra skydd mot brottsliga angrepp. I begreppet ska också innefattas i - och urlastning, påfyllning av uttagsautomater och andra liknande åtgärder som har en omedelbar och naturlig koppling till transporten (RPSFS 2006:15; FAP 579:2).

transporter i princip borde kunna vara kvalificerade för att förklaras som skyddsobjekt. Även om det i sak är själva det som transporteras som behöver ett särskilt skydd, ska resonemanget om ett tilltänkt skyddsobjektet – i enlighet med vad som nyss sagts – dock gälla själva fordonet och inte lasten. Vid bedömningen beträffande ett motorfordon som skyddsobjekt finns det anledning att göra åtskillnad mellan när fordonet är på väg, dvs. under färd, och när det har stannat eller är uppställt.

Våra ställningstaganden innebär att kärnan i en skyddslagslagstiftning även i fortsättningen ska vara tillträdesskyddet för objektet. Det är således denna form av skydd som är av intresse för frågan om också fordon bör kunna förklaras som skyddsobjekt. De rättsverkningar som ett beslut om skyddsobjekt med åtföljande tillträdesförbud ger upphov till är i första hand en skyldighet för den som uppehåller sig invid skyddsobjektet att på begäran av skyddsvakten uppge namn, födelsetid och hemvist samt underkasta sig kroppsvisitation och finna sig i undersökning av bl.a. fordon. På motsvarande sätt gäller att skyddsvakten har rätt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person vid skyddsobjektet, om denne antingen inte efterkommer sina skyldigheter eller skäligen kan antas lämna osanna uppgifter eller i övrigt överträder något förbud som meddelats med stöd av skyddslagen, t.ex. ett förbud mot fotografering.

Frågan inställer sig då om dessa skyddsverktyg har någon verklig betydelse när det gäller skyddet av fordon, som används för penningtransporter, mot grova brottsliga, fysiska angrepp, och då i synnerhet fordon som är under färd.

För ett *fordon under färd* är det uppenbart att någon reell skyddseffekt mot sådana angrepp inte åstadkoms. En skyddsvakt har här inga möjligheter att på något verkningsfullt sätt utöva sina befogenheter. Detsamma torde för övrigt gälla även mindre, störande eller hindrande brottsliga handlingar. Utvecklingen när det gäller grövre brottsliga angrepp på kontanthanteringen har alltmer inslag av våldsamma och hänsynslösa metoder. I ett sådant läge kan ett införande av nya rättsliga skyddsmöjligheter leda till en våldsspiral som knappast är till gagn för att värna en fungerande kontantförsörjning i samhället.

En särskild komplikation i sammanhanget är hur man ska förhålla sig till vägtrafikreglerna, om man har ett skyddsobjekt under färd. Att låta skyddsvakter få behörighet att – vid sidan av

nödbestämmelserna – åsidosätta trafikregler anser vi inte vara en lämplig ordning.

Ur ett mer allmänt perspektiv som inte i första hand gäller grova, brottsliga angrepp måste vi också hålla i minnet att ett beslut om skyddsobjekt inte alltid är en förutsättning för att allmänhetens tillträde till objektet ska få begränsas. Allmänheten har inte någon rätt till tillträde till ett fordon, och det är också svårt att tänka sig en störande eller hindrande handling mot ett fordon i rörelse som inte kan betecknas som brottsligt förfarande.

Våra överväganden leder till att vi anser det inte vare sig funktionellt eller annars är lämpligt att förespråka en ordning som innebär att penningtransportfordon under färd kan göras till skyddsobjekt.

För *uppställda motorfordon* kan saken ställa sig något annorlunda. Vi har förut sagt att det inte ändamålsenligt att för stillastående motorfordon skapa ett skyddsläge för fordonet genom att göra själva platsen där fordonet står till ett tillfälligt objekt för förbudet mot tillträde. En sådan ordning skulle i och för sig skapa en form av tillträdesförbud också i förhållande till själva fordonet bl.a. med hjälp av bevakningsinsatser. Samtidigt är ett arrangemang där ett stannat eller uppställt fordon skulle vara skyddsobjekt förenat med både rättsliga och praktiska svårigheter. Detta i synnerhet när det skulle vara fråga om ett stannande som är inte bara tillfälligt, utan kanske också spontant påkommet. Men även i förväg planerade, tillfälliga stopp kan vara problematiska. Problemen knyter sig till bl.a. frågor om beslutsordningen, beslutsförfarandet och hur informationsplikten om att det är fråga om ett skyddsobjekt ska ordnas samt till en rad rent praktiska frågor kring hur ett verksamt tillträdesskydd ska kunna upprätthållas. Det vore inte heller en bra ordning med ett system som innebär att fordonets status som skyddsobjekt skulle skifta beroende på om fordonet är i rörelse eller har stannat.

Mot en ordning där tillfälligt uppställda fordon kan förklaras som skyddsobjekt talar med viss styrka också de konsekvenser ett sådant arrangemang skulle kunna få för allmänheten till följd av skyddsvakternas kontroll- och ingripandebefogenheter, särskilt när det gäller platser där allmänheten normalt har tillträde, t.ex. en parkeringsplats invid en riksväg. När det gäller andra slag av uppställningar än tillfälliga sådana torde det normala vara att fordonet är urlastat och att skyddsbehovet därmed är mindre eller

att fordonet ställs upp inom ett område med fysiskt skydd av något slag.

Det nu anförda leder till slutsatsen att skyddet för kvalificerade, viktiga vägtransporter av det slag som vi nu talar om, dvs. i praktiken stora transporter av pengar, måste skapas på något annat sätt än genom ett på skyddslagen grundat tillträdesförbud beträffande transportfordonen. Vilka åtgärder som kan behövas för att skapa en ökad säkerhet för dessa transporter är inte en sak för denna utredning att fördjupa sig i; vi nöjer oss därför med att peka på att, när t.ex. möjligheterna till tekniska säkerhetsarrangemang i kombination med en kvalificerad verksamhetsplanering (bl.a. varierande färdrutter, förspaning och ett ökat bruk av följevilar) inte förslår, nästa steg kan vara – beroende på hotbilden – vägavspärrningar, poliseskort eller flygtransporter. Värt att nämna är i sammanhanget att de penningtransporter som Riksbanken tidigare praktiskt svarade för i regel skedde med poliseskort, och det är till en viss del motsvarande penningtransporter saken nu gäller.

Sammanfattningsvis har våra analyser och överväganden således lett oss till att det inte är vare sig påkallat eller annars lämpligt att skapa en möjlighet att förklara fordon som används för penningtransporter som skyddsobjekt enligt skyddslagen. Våra principiella ställningstaganden har i den delen giltighet också i fråga om civila motorfordon för andra ändamål.

Militära motorfordon

Som tidigare sagts har vi valt att av ändamålsskäl behandla militära fordon för sig.

Att vi gör det hänger samman med bl.a. att det inom det militära försvaret finns en mängd rörliga vapen- och försvarssystem som är fordonsbaserade. Dessa specialfordon, bl.a. stridsvagnar och andra stridsfordon (t.ex. strv. 122, stridsfordon 90 och Galten), kan med nuvarande lagstiftning inte förklaras som skyddsobjekt, trots att själva vapenplattformen eller stridssystemet – vad gäller intresset av skydd mot obehörigt tillträde – många gånger torde vara att jämföra med de rörliga militära skyddsobjekt (fartyg och luftfartyg) som nuvarande lagstiftning omfattar eller med fasta försvarsanläggningar. De motoriserade systemen har fått ökad betydelse på grund av kraven på rörlighet som följer med

omställningen till insatsförsvar. Tillgänglighet, flexibilitet och strategisk rörlighet är faktorer som ska vara styrande för utvecklingen.

För enkelhetens skull kallar vi i fortsättningen dessa motoriserade system för *stridsfordon*.

Det finns också andra i förhållande till civila motorfordon särskiljande förhållanden när det gäller de militära motorfordonen. Innan vi går in på några av dessa, ska här dock sägas att resonemangen i det följande utgår från vår tidigare redovisade grundsyn att det är själva fordonet som måste vara objekt för skyddet mot tillträde och inte dess skiftande last eller annat flyttbart innehåll eller själva platsen där fordonet för tillfället står.

Den utvidgning av vilka samhällsviktiga verksamheter/anläggningar som behöver ett kvalificerat skydd som vi har föreslagit (avsnitt 8.3) gäller mest för det civila området. De förändringar som vi föreslår på det militära området (avsnitt 8.2) är i huvudsak av teknisk natur; fordonsfrågan har inte behandlats där, utan som aviserats hanteras den i förevarande avsnitt.

Vad gäller skyddslagens skyddsändamål föreslår vi (avsnitt 9.2.2) att också grov, organiserad brottslighet ska utgöra skyddsändamål vid sidan av de nuvarande skyddsändamålen som ger skydd mot sabotage, terrorism och spioneri m.m. samt skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. Skyddsintressena för stridsfordon och andra militära motorfordon kommer därmed att inte bara såsom i dag gälla riskerna för spioneri och sabotage samt olika slag av terroristbrott med bl.a. våldsbrottsinslag, utan också för gärningar som rån och annan vinningskriminalitet, däribland vapenstöld⁷. När man talar om skyddsintressena för militära fordon bör erinras om att intressena inte har fokus bara på enstaka fordon, utan kanske i än högre grad på grupper av militära fordon eller fordonskolonner. Exempelvis sammanhållna förflyttningar av motoriserade förband eller större materieltransporter.

Militära stridsfordon m.m. är en så viktig beståndsdel i vårt lands militära försvar att de redan av det skälet måste kunna omgärdas med ett starkt säkerhetsskydd. Dagens skillnad när det gäller skyddslagens tillämpning mellan militära fartyg och luftfartyg och stridsfordon är numera svår att motivera. Fordonens

⁷ Skydd mot stöld torde till en del kunna anses föreligga genom regleringen i lagen (2006:263) om transport av farligt gods och anknyttande förordning (2006:311) och tillämpningsföreskrifter.

militära betydelse talar med andra ord för att redan lagens nuvarande skyddsändamål borde kunna gälla även fordonen. Den utvidgning av skyddsändamålen som vi föreslår innebär ytterligare stöd för den uppfattningen. I samma riktning talar det förhållandet att en reglering på området ska gälla inte bara under fredstid, utan också under höjd beredskap då en annan hotbild råder. Det sagda leder oss till den ganska självklara slutsatsen att stridsfordon och vissa andra militära motorfordon i princip bör vara kvalificerade för att kunna förklaras som skyddsobjekt. Ett annat skäl för detta är att allmänheten kan behöva skyddas mot de faror som typiskt sätt kan vara förknippade med ett stridsfordon.

När det gäller den speciella frågan om att ta hand om skyddsintresset kring transporter av utsatta personer på det militära området, är den uppgiften i första hand en sak för Polisen. Man kan dock inte bortse från att skyddsintresset i en del fall, såsom Försvarsmakten antytt, mer knyter sig till försvars- eller militärpolitiska ämbeten av stor officiell karaktär än till en enskild individ som sådan. Det är närmast sådana transporter som vi kan föreställa oss skulle kunna kvalificera fordonet som skyddsobjekt. Sedan detta sagts, är det viktigt att framhålla att frågan om objektusstatusen alltid ska bedömas mot de skyddsändamål som lagen stipulerar.

Vid bedömningen beträffande militära fordon som skyddsobjekt behöver man inte, som i fråga om de civila motorfordonen, göra någon större skillnad mellan när fordonet är under färd och när det står stilla. Frågan har dock så till vida ett intresse när det gäller det för skyddslagen grundläggande tillträdesförbudet. Kan detta hävdas och upprätthållas på ett ändamålsenligt sätt för stridsfordon och andra militära fordon som är i rörelse? Man kan till att börja med inte alls lika kategoriskt hävda att så inte skulle vara fallet som i fråga om civila motorfordon.

Stridsfordon m.fl. fordon uppträder många gånger i sammanhållna grupper om flera fordon och det såväl på det allmänna vägnätet bl.a. i form av fordonskolonner som i terrängen. I synnerhet när det gäller sammanhållna grupper av fordon torde man ganska behändigt kunna bevaka och skydda t.ex. en militärkolonn med en militärpolis- eller skyddsvaktsekort. Ett eskort- eller följevilsarrangemang kan också på ett bra sätt bidra till informationen till allmänheten om att det är fråga om ett skyddsobjekt. Det ska också nämnas att en militärkolonn har en viss särställning enligt vägtrafikbestämmelserna (2 kap. 6 § trafik-

förordningen [1998:1276]) som innebär att en trafikant inte får bryta eller på annat sätt hindra en sådan kolonn. Även detta underlättar bevakningsuppgifterna. Ett tillträdesförbud bör som vi ser saken i många fall således kunna hävdas på ett sådant sätt att det verksamt kan bidra till ett förstärkt skydd för militära motorfordon, även när de är under färd. Det är därmed inte den saken som är en kritisk faktor vad gäller skyddsobjektstanken, utan eventuella invändningar ska kanske mer sökas dels i hur en tillfredsställande beslutsordning ska kunna arrangeras, dels i de konsekvenser för enskildas fri- och rättigheter som kan uppstå.

Om militära motorfordon ska kunna förklaras som skyddsobjekt, är det självfallet Försvarmakten som ska vara beslutande organ. I utredningsarbetet har inte annat kommit fram än att Försvarmakten har en ändamålsenlig beslutsordning som bl.a. innebär en hög beslutsnivå och en enhetlig och konsekvent rättstillämpning. Ett beslut om skyddsobjekt i fråga om fordon ska inte hanteras annorlunda. En typ av fordon, t.ex. stridsfordon av något visst slag, ska kunna ges skyddsobjektsstatus för längre eller kortare tid. Men även ett eller några enskilda fordon vid en specifik transporthändelse. Med den verksamhetsplanering som Försvarmakten får förutsättas ha bör det inte behövas så snabba beslutsförfaranden att beslutanderätten måste delegeras till en lägre nivå än i dag. Man behöver inte heller med den konstruktion vi föreslår med kort varsel fatta beslut om skyddsobjektsförklaring av tillfälliga stopplatser under en transport, eftersom det ska vara själva fordonet som har skyddsobjektsstatus och inte platsen eller området där fordonet för tillfället har stannat. Vi ser således inte att beslutsordningen skulle utgöra någon kritisk del i ett system där militära fordon kan förklaras som skyddsobjekt.

Konsekvenserna för enskildas fri- och rättigheter av en skyddsobjektstatus innebär först och främst att allmänheten många gånger måste hållas på ett lämpligt avstånd från de militära fordonen såväl när de är under färd som när de står stilla. Särskilt för fordon under färd innebär detta en låg eller näst intill obefintlig förutsebarhet och ett visst mått av godtycklighet. När fordonet står stilla, kan skyddsvakternas kontroll- och ingripandebefogenheter verka alltför påflugna. Speciellt när det är fråga om platser invid eller på det allmänna vägnätet dit allmänheten normalt har fritt tillträde. Detta lindras genom bl.a. den bärande tanken att knyta en tillträdesbegränsning till fordonet och inte till en viss plats. Ty på så vis blir det för allmänheten mer tydligt och

begripligt att den har att förhålla sig på särskilt sätt till ett fordon/en transport där det genom närvaron av skyddsvakter och genom utmärkningar på fordonet framgår att det rör sig om ett skyddsobjekt. Många gånger markerar också själva fordonet på långt håll att det är ett militärt objekt. Något behov av kameraövervakning torde knappast föreligga.

När man ska värdera konsekvenserna av att militära motorfordon kan göras till skyddsobjekt, bör man också väga in att det knappast kommer att röra sig om någon större mängd fordon som i förekommande fall blir förklarade som skyddsobjekt. Härtill kommer att Försvarsmakten har en lång och väl beprövad erfarenhet av bevakning och andra arrangemang till skydd för skyddsobjekt. I många fall använder man sig av egen personal som skyddsvakter med i stort sett samma utbildning och kompetens på området. Även militärpolis används för bevakning av militära skyddsobjekt. Enligt vår mening bör detta tillsammans borge för en ändamålsenlig och med hänsyn till skyddsbehovet och till de motstående intressena väl avvägd praktisk rättstillämpning.

Vår slutsats är således att stridsfordon och andra militära motorfordon med hänsyn till skyddsintressena i princip bör vara kvalificerade för att kunna förklaras som skyddsobjekt. Ser vi till den helhet som de behandlade mer eller mindre komplexa frågeställningarna bildar anser vi att de motstående principiella och praktiska intressena inte rubbar denna slutsats. Vi anser det således både funktionellt och lämpligt att göra det möjligt att kunna förklara stridsfordon och andra militära motorfordon som skyddsobjekt. Urvalet av fordon som kan komma i fråga styrs av lagens skyddsändamål och den hot- och risksituation som föreligger. Till gruppen "andra militära motorfordon" bör i första hand räknas transportfordon som används för ändamål som kräver ett kvalificerat skydd, däribland skjutvapentransporter och andra materieltransporter.

Avslutningsvis ska här sägas att endast sådana fordon kan komma i fråga att bli skyddsobjekt som är upptagna i det militära fordonsregistret (30 § militära vägtrafikkungörelsen [1974:97]) och som således har registreringsskyltar med militära registreringsnummer (gula siffror på svart botten).

Under utredningsarbetet har från Försvarsmakten påpekats att också järnvägstransporter kan ha en strategiskt viktig betydelse för Försvarsmaktens förmåga, särskilt under ofred, och att det därför kan finnas mycket att vinna på en skyddsobjektsmodell också för

sådana transporter. Vi kan i och för sig instämma i detta. I den nuvarande skyddslagens 5 § finns bestämmelser om skyddsobjekt vid krig eller krigsfara. En liknande bestämmelse föreslår vi ska finnas också i en ny skyddslag. Därmed skapas rättsliga förutsättningar för att vid behov ta om hand frågan om järnvägs-transporter. Vi anser nämligen att en sådan reglering torde ha sin betydelse främst i anslutning till ett krisläge som lett till beslut om höjd beredskap.

9 Skyddsändamål

Skyddsändamålen utvidgas till att omfatta även grov, organiserad brottslighet.

9.1 Inledning

Ändamålet med gällande skyddslag är att bereda skydd för vissa i lagen angivna byggnader, anläggningar, områden och objekt mot säkerhetshotande verksamheter i form av sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. Lagen möjliggör också skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

I avsnitt 9.2 tar vi till närmare bedömning upp de säkerhetshot som verkar gentemot samhällsviktig verksamhet. Avsnitt 9.2.1 ägnas därvid åt de skyddsändamål som anges i 1990 års skyddslag. Avsnitt 9.2.2 ägnas åt nya säkerhetshot i form av brottsyttringar från bl.a. den grova, organiserade brottsligheten.

Avslutningsvis prövar vi i avsnitt 9.3 huruvida skyddslagens tillämpningsområde bör utvidgas till att även ge skydd för allmänheten mot andra skaderisker än sådana som kan uppstå ur militär verksamhet.

9.2 Skydd mot säkerhetshotande verksamhet

9.2.1 Sabotage, terrorism och spioneri m.m.

Lagens ändamål vad gäller skyddet mot säkerhetshotande verksamheter såsom sabotage m.m. har närmast sin grund bl.a. i det säkerhetspolitiska läge som rådde under tiden före lagens tillkomst år 1990. Sedan dess har det skett genomgripande förändringar av det

säkerhetspolitiska läget. Omvärldsförändringarna har inneburit att de mellanstatliga relationerna framför allt i vårt närområde numera är mer avspända. Norden och Östersjöregionen präglas enligt Försvarsberedningen¹ av stabilitet, dialog och samarbete på en aldrig tidigare skådad nivå.

Samtidigt rymmer den globala arenan numera bl.a. konflikter och kriser som innebär att andra slags hot än av mellanstatlig karaktär växer sig starkare. Inte minst gäller detta hotet från internationell terrorism och andra besläktade antagonistiska hot från icke-statliga aktörer. Den gränsöverskridande, grova organiserade brottsligheten utgör också ett potentiellt allvarligt hot mot vår säkerhet.

Frågan är då till att börja med om de angivna omvärldsförändringarna kan uppfattas på det viset att säkerhetshotet är så annorlunda att lagens nuvarande skyddsändamål bör förändras i något avseende.

En viktig utgångspunkt för den bedömningen är, som förut framhållits, att vårt samhälle generellt sett måste sägas vara väsentligt mer sårbart än tidigare. Åtskilliga verksamheter har, utifrån samhällets funktionalitet, ett högt eller mycket högt skyddsvärde. Att stärka robustheten i viktiga samhällsverksamheter är centralt i ambitionerna när det gäller vår krishanteringsförmåga.

Även med högt ställda ambitioner är det uppenbart att skyddsvärda intressen kan drabbas av kännbara skadeverkningar till följd av vitt skilda slags händelser; det kan gälla allt från dramatiska naturhändelser eller rena olyckor orsakade av mänskliga aktiviteter till uppsåtliga brottsliga angrepp.

Den nuvarande skyddslagen tar sikte på skydd mot den sistnämnda kategorin händelser, och i lagen har som ändamål angetts skyddet mot spioneri m.m., sabotage och terrorism. Det är givetvis vanskligt att rätt bedöma vilka riskerna är för att sådana säkerhetshotande verksamheter ska drabba skyddsvärda militära och civila intressen i samhället. För området spioneri bedöms, enligt vad vi informerats om av Säkerhetspolisen, den illegala underrättelseverksamheten mot svenska intressen vara relativt oförändrad över tiden, trots den säkerhetspolitiska avspänningen. Låt vara att verksamheten tar sig något andra uttryck än under det kalla kriget. Någon överdriven optimism inför framtiden ska vi emellertid inte heller ha.

¹ Rapporten *Säkerhet i samverkan* (Ds 2007:46).

Hotbilsfrågan när det gäller terrorism är mer komplex; dagens internationella terrorism har blivit svårare att bemöta och skydda sig mot. Från Säkerhetspolisen har vi inhämtat att risken för terrorattentat i Sverige under ganska lång tid har bedömts vara låg, men att hotbilden är förhöjd mot vissa utländska intressen i Sverige. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att risken för attacker i form av terroristbrott mot svenska intressen är oförutsägbar och snabbt kan komma att förändras på grund av bl.a. politiska ställningstaganden, det svenska deltagandet i internationella operationer eller av till synes normalt sett ovidkommande händelser. Att Sverige under lång tid har förskonats från större terroristattentat och att det direkta terroristhotet mot Sverige och svenska intressen bedöms som relativt lågt är således ingen garanti för framtiden (se regeringens skrivelse till riksdagen 2007/08:64 *Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism*).

När det gäller hotbildsläget har vi mot den här bakgrunden kommit till den slutsatsen att dagens hotbild i sig inte kan ges någon avgörande betydelse för ställningstagandena rörande de skyddsändamål som nu behandlas. Det är snarare en bedömd mer schematisk och relativt tidsobestämd hotbild som har utgjort grund och som enligt vår mening talar för att lagens nuvarande skyddsändamål, inklusive skyddet mot sabotage, alltjämt har aktualitet. Den saken blir än mer tydlig om man betänker att en reglering på området ska gälla också under höjd beredskap, då bilden kan vara än mer komplex och väsentligt mer hotfull.

I ljuset av den mer schematiska hotbild som vi utgår från är det naturligt att man i diskussionerna om lagens skyddsändamål kanske mer ska rikta fokus på de skadliga konsekvenser som kan bli följden av spioneri, sabotage eller terrorism än på själva riskerna i dagsläget för sådana brottsliga angrepp. Vår bedömning är att följderna för skyddsvärda militära och civila samhällsintressen av denna säkerhetsskadliga brottslighet i flera fall skulle kunna bli oacceptabla. Vi har redan nämnt bl.a. vårt extrema beroende av elförsörjningen som exempel. Det förstärkta skydd som systemet med skyddsobjekt i sin nuvarande form ger är ägnat att på ett ändamålsenligt sätt förebygga och förhindra skador samt, om skador ändå sker, stärka vår förmåga att hantera dessa och därmed reducera skadeverkningarna.

Vår slutsats är därför att det finns goda skäl att i en skyddslagstiftning behålla de nuvarande skyddsändamålen. Någon ändring i

det avseendet föreslår vi således inte. De möjliga nya skyddsobjekt som vi har förespråkat i tidigare avsnitt svarar, som vi redan har konstaterat, mot ett behov av att uppställa ett nytt skyddsändamål. Vi behandlar den saken i nästa avsnitt.

9.2.2 Grov organiserad brottslighet m.m.

Inledning

Även om de nuvarande skyddsändamålen får anses täcka en stor del av den säkerhetshotande brottslighet som vi – genom de extra verktyg som skyddslagen ger – behöver skydda oss mot, måste man vara vaksam på att brottslighet av sådan karaktär kan ta sig fler uttryck än vad som ryms inom de nuvarande brottskategorierna.

Frågan behandlas i direktiven till utredningen. I våra direktiv sägs således att det finns skäl att överväga behovet av att låta skyddslagen tillgodose vissa andra skyddsändamål än de som i dag omfattas av lagen. Som exempel på skyddsbehov som bör övervägas anges vissa former av allvarlig brottslighet som innefattar angrepp på samhället eller vissa vitala samhällsfunktioner; det rör sig enligt direktiven om vissa fall av grov, organiserad brottslighet samt sådan brottslighet som brukar betecknas som systemhotande, dvs. som genom hot eller våld riktar sig mot rättsväsendet eller mot andra grundläggande funktioner i vårt samhälle.

Som tidigare sagts är de verksamheter m.m. som behöver ett kvalificerat skydd och den hot- och riskbild som föreligger mot varandra korresponderande faktorer. Det finns med andra ord ett nära samband mellan möjliga skyddsobjekt och skyddsändamål. Våra tidigare redovisade överväganden om vilka verksamheter, anläggningar m.m. som behöver möjlighet till ett verksamt skydd bör därför följas av analyser vad vi behöver skydda oss mot. Vi har pekat på behovet av skydd för bl.a. området allmän ordning och säkerhet och hanteringen av sedlar och mynt, omfattande anläggningar för penningmedelsförsörjning inklusive bankernas kontantdepåer.

Innan vi mer än vad som tidigare skett går in på frågan om i vad mån den grova, organiserade brottsligheten och den systemhotande brottsligheten innefattar ett hot mot säkerheten för vitala samhällsfunktioner, kan det vara på plats att först göra en beskrivning av brottsligheten och dess yttringar.

Till att börja med ska helt kort sägas att grov, organiserad brottslighet och systemhotande brottslighet kan vara skilda företeelser som tar sig olika brottsliga uttryck, men att de inte sällan förknippas med varandra; den organiserade brottsligheten begår systemhotande brottslighet för att främja sin huvudverksamhet, slå vakt om den och värja sig mot samhällets åtgärder. Systemhotande brottslighet kan också ha annat ursprung, t.ex. religiös eller politisk fanatism eller psykisk störning. För tydlighetens skull behandlas den grova, organiserade brottsligheten och den systemhotande brottsligheten i det följande inte som synonyma brottsyttringar.

Grov, organiserad brottslighet

Uttrycket grov, organiserad brottslighet har inte någon helt vedertagen definition. Även om brottsligheten har många ansikten och tar sig mångahanda uttryck, råder dock i långa stycken enighet om vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att sådan brottslighet ska anses föreligga. Först ska sägas att brottslighetens primära syfte är ekonomisk vinning. Genom detta skiljer den sig i princip från den brottslighet som den nuvarande lagens skyddsändamål tar sikte på, även om kopplingar i och för sig kan noteras mellan terrorism och organiserad brottslighet. Ett annat utmärkande drag hos den grova, organiserade brottsligheten är att den såväl geografiskt som organisatoriskt är gränsöverskridande och att den i vårt land ofta har internationell koppling. En utveckling som särskilt bör nämnas är att det för att nå resultat med de mer kvalificerade brotten, som det ju ofta rör sig om, ställs allt större krav på fler aktiva medverkande med specialuppgifter. De organisatoriska formerna har därför allt mer fått karaktär av större eller mindre nätverksstrukturer. Brottsligheten kännetecknas numera också av multi-kriminalitet, dvs. den spänner över många brottsområden som kan skifta från tid till annan bl.a. beroende på "lönsamhet" och samhällets motåtgärder.

Inom EU används en förteckning över kriterier för att definiera organiserad brottslighet. För att den ska betraktas som organiserad ska den t.ex. ske i samverkan mellan fler än två personer. I Sverige ser vi enligt vad som nyss sagts att de organisatoriska strukturerna mer och mer har karaktären av löst strukturerade kriminella nätverk; det rör sig om nätverksbundna "projekt" som genomförs

vid enstaka tillfällen eller återkommande och som bedrivs i organisationsliknande former som varierar från ett tillfälle till ett annat. Samtidigt med denna utveckling består och stärks i några fall de mer hierarkiska, fast organiserade formerna till skydd för verksamheten; det senare är särskilt framträdande hos de tongivande kriminella MC-organisationerna. Kännetecknande för den organiserade brottslighet som vi nu talar om är också användningen av hot eller våld samt nyttjandet av kommersiella eller affärsmässiga strukturer för att dölja kriminaliteten eller för att skydda brottsligt åtkomna pengar. Ett annat inslag, som står den systemhotande brottsligheten nära, innefattar otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning och rättsliga myndigheter liksom på ekonomin. Detta sker inte sällan helt öppet inte minst från den kriminella MC-miljön. En alltmer aggressiv och råare attityd kan skönjas. Vidare upprätthålls med olika medel någon form av disciplin och kontroll inom gruppen eller nätverket, samtidigt som det förekommer att man på olika sätt försöker hjälpa dem som ”åker fast”.

Värt att notera är att EU:s kriterielista inte är uppdaterad. Enligt Rikskriminalpolisen är den som framgått inte helt överensstämmande med bilden av den organiserade brottsligheten i Sverige av i dag och därmed ett ”trubbigt” instrument att arbeta efter.

För att beteckna brottslighet som grov finns inte några särskilda generella definitioner fastlagda. Ser man det mer formellt, måste den brottslighet det är frågan om för att betecknas som grov i princip inrymma antingen sådana brottsrekvisit som gör att brottet ska bedömas som grovt eller eljest ha ett högt straffvärde.

Gärningar som typiskt sett kan höra hemma under grov, organiserad brottslighet är: narkotikabrott, utpressning, beskyddarverksamhet (dvs. man erbjuder skydd mot sig själv), olaga tvång, människorov, människosmuggling, människohandel (s.k. trafficking), barnpornografi och prostitution (koppleri) samt smuggling av tobak, alkohol och skjutvapen, illegal spelverksamhet, våldsbrottslighet, rån och vapenbrott samt penningtvätt, skattebrott, korruption, olaga hot, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättsak. Narkotikahandel bedöms vara den organiserade brottslighetens huvudbrottsområde.

Hos de brottsbekämpande organen finns en omfattande och inrängående kunskap om de skilda brottsområdena med tillhörande nätverksbaserade strukturer som knyter an till brottslighet som har räknats upp i föregående stycke. Ett urval ger följande bild.

Ett område rör miljöbrott avseende metaller (skrotbilar) och begagnad elektronik; med tanke på möjligheterna till stora intäkter, skrotets lättillgänglighet och de relativt låga straffsatserna, bedöms brottsområdet komma att öka. Ett annat område – som bedöms vara det snabbast växande inom den globala organiserade brottsligheten – är människohandel, främst för sexuella ändamål men till synes alltmer också för andra inte sällan brottsliga ändamål. Som andra brottsområden kan nämnas dieselstöld i organiserade och effektiva former, ekonomisk brottslighet, främst i form av grova skattebrott (användning av s.k. svart arbetskraft samt moms-karuseller rörande bl.a. livsmedel, skrot och metaller). Bland ytterligare brottsområden med inslag av organiserad brottslighet kan nämnas metallstöld, inte minst av koppar, samt angrepp på samhällets kontanthantering i form av bl.a. värdetransportrån. När det gäller rån av penningdepåer och värdetransporter har noterats en faktisk minskning av antalet fullbordade brott under det senaste året samtidigt som utbytet av brotten synes ha minskat påtagligt (se avsnitt 8.3.2). De rånnätverk som ligger bakom de här brotten mot kontanthanteringen passar inte alltid helt in på EU:s definition av organiserad brottslighet. Men det gör ju inte kriminaliteten mindre allvarlig.

Då det knappast är ändamålsenligt att mer än vad som skett beskriva den grova, organiserade brottsligheten, lämnar vi ämnet och går över till systemhotande brottslighet.

Systemhotande brottslighet

Som systemhotande betecknas sådan brottslighet som utsätter rättsväsendet, statliga och kommunala förvaltningar och andra grundläggande funktioner i ett öppet och demokratiskt samhälle för påfrestningar av allvarligt slag. Hit hör numera allt mer också påtryckningar i form av hot eller våld mot brottsoffer och vittnen (bevispersoner). Systemhotande brottslighet förknippas framför allt med den kriminella MC-miljön, även om den också ofta är ett utflöde av allvarlig psykisk störning eller religiös eller politisk fanatism. Det primära syftet är att åstadkomma en otillbörlig påverkan på vitala samhällsfunktioner – myndighetsutövning, medier, politik, ekonomi – för att t.ex. värja sig mot eller störa samhällets åtgärder för att bekämpa den kriminella huvudverksamheten, exempelvis genom att skrämma till passivitet. System-

hotande verksamhet kan vara allt från allvarliga trakasserier mot tjänstemän till hot eller våld. Man kan också räkna hit otillbörliga belöningar, dvs. korruption i olika former, som riktas till personer i vitala samhällsfunktioner. Några mer inträngande och vedertagna definitioner av systemhotande brottslighet finns inte.

Brottsförebyggande rådet har i en rapport i december 2005 redovisat en undersökning av otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Av rapporten framgår att tolv procent av dem som medverkat i en enkätundersökning hade utsatts för allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer. Under det senaste halvåret har vi upplevt mycket allvarliga angrepp på aktörer inom rättskedjan (däribland sprängningen av en åklagares bostad i Trollhättan i november förra året och beskjutningen av en åklagares bostad i Malmö i mars 2008).

Överväganden och slutsatser

Efter den här genomgången och den analys som vi har gjort av vårt uppdrag i denna del står det klart att utvecklingen och utbredningen av den grova, organiserade brottsligheten, i vart fall genom många av sina yttringar, utgör en potentiell fara för säkerheten för vitala samhällsfunktioner. Det är visserligen inte i dag fråga om något direkt hot mot den övergripande nationella säkerheten, men ändå tillräckligt allvarligt inom en del samhällsfunktioner. Området kontanthantering har vi bedömt som så viktigt och så utsatt att det behöver det mer kvalificerade skydd som en skyddslagstiftning kan ge. Kontanthanteringen är, som brottsrapporteringen visar, en måltavla för återkommande angrepp från vad som är eller kan liknas vid den grova, organiserad brottsligheten. Även andra verksamheter som ryms inom våra förslag under begreppet skyddsobjekt riskerar att bli utsatta både för vinningskriminalitet, t.ex. skjutvapenstöld, och för andra återkommande brottsliga angrepp av systemhotsliknande karaktär från den grova, organiserade brottsligheten. Det sagda gäller närmast Försvarmakten och området allmän ordning och säkerhet. Sammantaget har vi således funnit att grov, organiserad brottslighet bör föras in under lagens skyddsändamål.

I våra överväganden har vi funderat över om det skulle vara lämpligt att begränsa skyddsändamålet till vissa bestämda slag av verksamheter/skyddsobjekt. Vi har därvid funnit att en sådan

ordning inte är ändamålsenlig. Lagen ska kunna ha en beständighet över tiden och det är i dag inte möjligt att förutse vilka yttringar den grova, organiserade brottsligheten kan ta framdeles.

I detta sammanhang ska också sägas att vi har funnit att den utvidgning av skyddsändamålen som vi föreslår inte egentligen påverkar de intressen rörande medborgarnas rörelsefrihet som regeringsformen reglerar. I mångt och mycket kommer de ökade skyddsnivåerna inte att förekomma vid sådana anläggningar m.m. som allmänheten normalt har tillträde till.

När det däremot gäller frågan om huruvida den systemhotande brottsligheten bör utgöra ett skyddsändamål är utgången inte lika uppenbar. Denna brottslighet är förvisso ett allvarligt problem och kan i sina mer aggressiva yttringar vara ett hot mot vårt demokratiska rättssamhälle. Det får därför inte råda någon som helst tvivel om att kampen mot brottsligheten är en kärnuppgift för samhället. Men det är svårt att se vilken reell betydelse som ett skyddsändamål som systemhotande brottslighet i sin mer renodlade och självständiga form skulle kunna få för skyddet av de skyddsobjekt som vi tänker oss. Systemhotande brottslighet är i regel, men inte alltid, både ad hoc- och personrelaterat och den kan beröra snart sagt vilken verksamhet som helst, och det är därmed inte på något förutsebart sätt möjlig att länka samman med en viss slags verksamhet/anläggning. Flertalet situationer skulle falla utanför skyddslagens systematik. Det är ju för övrigt primärt en huvuduppgift för de brottsbekämpande organen att ta sig an den individrelaterade brottsligheten. Och för det ändamålet erbjuder reglerna i bl.a. polislagen och rättegångsbalken användbara verktyg. Samtidigt ska inte bortses från att systemhotande brottslighet kan yttra sig som hot mot en myndighet eller en institution och där man således i förekommande fall kan knyta skyddsbehovet till t.ex. en förvaltningsbyggnad. Men även sådana situationer torde i regel vara kopplade till en enskild händelse och därför inte passa för ett skyddsobjektsarrangemang. Och det även om den skyddslagstiftning vi föreslår i och för sig inte hindrar tillfälliga skyddsobjektsförklaringar.

Vår slutsats blir i alla händelser att systemhotande brottslighet i sin mer självständiga form inte ska omfattas av lagens skyddsändamål. Som beskrivits ovan kan systemhotande brottslighet vara en del i den kriminalitet som den grova, organiserade brottsligheten står för. Sådana situationer ryms under det föreslagna skyddsändamålet grov, organiserad brottslighet. I extrema fall kan system-

hotande brottslighet till och med definieras som terroristbrott (se 2 § 2 lagen om straff för terroristbrott) och därmed falla under det skyddsändamålet.

9.3 Skydd för allmänheten mot skador av farlig verksamhet

Ett av den nuvarande skyddslagens ändamål är att göra det möjligt att skydda allmänhetens mot skador orsakade av militär verksamhet (se avsnitt 2.4.2).

Under vårt utredningsarbete har påpekats för oss att inte bara militär verksamhet medför risker eller kan vara farlig för allmänheten, utan att också olyckor i civil verksamhet kan ge upphov till beaktansvärda risker och att det därför vore önskvärt att tillträdesbegränsningar kunde beslutas med stöd av skyddslagen också för civila verksamheter. T.ex. har föreslagits att vissa civila forskningsanläggningar och fabriker borde kunna förklaras som skyddsobjekt för att skydda allmänheten mot skador i samband med olyckor.

När det gäller önskemålet om att skyddsobjekt ska kunna beslutas också för att skydda allmänheten mot skador till följd av civil verksamhet vill vi först säga att ett sådant skyddsintresse principiellt och systematiskt inte hör hemma i en lagstiftning som syftar till att skapa särskilt skydd för samhällsviktiga anläggningar och som kan innebära inskränkningar i allmänhetens rörelsefrihet. Att vi redan har en liknande bestämmelse för militär verksamhet ändrar egentligen inte på denna inställning. Och det finns en tydlig skillnad som trots allt kan motivera att en bestämmelse för det militära området ändå finns i skyddslagstiftningen.

Den militära verksamheten intar en särställning just när det gäller sambandet mellan allmänhetens rörelsefrihet och dess risk att utsättas för skada. En typiskt sätt farlig militär verksamhet av det slag som det här kan vara fråga om, t.ex. stridsövningar, äger normalt rum på land eller vatten dit allmänheten i regel skulle ha tillträde enligt allemansrätten. Inte sällan torde det dessutom finnas behov av att kunna förklara ett övningsområde som skyddsobjekt på andra i lagstiftningen angivna skäl, t.ex. för skydd mot spioneri. Verksamhet vid exempelvis civila forskningsanläggningar och fabriker bedrivs däremot normalt inom tydligt avgränsade och många gånger avspärrade områden där redan byggnadstekniska skyddsarrangemang förmår hålla allmänheten på ofarligt avstånd. I

synnerhet när det gäller verksamheter som vid en olycka kan innebära faror för allmänheten torde ett sådant skydd vara regel. Härtill kommer att en typiskt sett för omgivningen farlig civil verksamhet i regel är omgärdad av säkerhetsbestämmelser av skilda slag i specialregelverk.

Med det anförda faller sig det sig inte onaturligt att skyddsobjekt till skydd för allmänheten, såsom i dag, kan komma i fråga avseende militär verksamhet men inte avseende civil verksamhet. Civila verksamheter i exempelvis forskningsanläggningar och fabriker får ordna skyddet för allmänheten och omgivningen i övrigt med hjälp av byggnadstekniska åtgärder och i övrigt på det sätt som speciallagstiftningen kan erbjuda och påbjuda.

Vi anser oss alltså inte kunna biträda önskemål om att utvidga lagens skyddsändamål till att även avse risker vid civil verksamhet. Nuvarande reglering – med möjlighet att skydda allmänheten från att skadas till följd av militär verksamhet – bör dock behållas oförändrad. Att Försvarsmaktens övningsverksamhet på senare tid minskat påtagligt i landet saknar här betydelse, eftersom skyddsbehovet typiskt sätt är oförminskat på de håll verksamheten ändå bedrivs.

10 Militära skyddsområden

- De militära skyddsområdena avskaffas.
- Frågan huruvida skyddsobjekt bör kunna inrättas även till skydd för områden med vattendjupinformation av särskild betydelse för totalförsvarets militära del, liksom frågan om förbud mot luftfart över vissa militära skyddsobjektsområden föreslås bli föremål för fortsatta överväganden i andra former.

10.1 Inledning

Den allmänna översyn av skyddslagen som vi enligt våra direktiv har att göra omfattar också de militära skyddsområdena. I uppdraget ligger således att se över bestämmelserna i skyddslagen om möjligheten att förklara större områden omkring militära anläggningar för skyddsområden, liksom områden med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret. I likhet med beslut om skyddsobjekt måste ett beslut om militära skyddsområden vara föranlett av ett skyddsändamål som anges i 1 § skyddslagen.

Att ett område är militärt skyddsområde innebär att utlänningar inte får uppehålla sig i området när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen bestämmer. I dag finns av regeringen beslutade 17 militära skyddsområden i landet, i huvudsak längs med landets kust från Kalix i norr till ett mindre område utanför Göteborg. De är närmare angivna i skyddsförordningen. Med dessa korresponderar ett antal restriktionsområden för luftfart som regleras i förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden. Inom dessa restriktionsområden är med vissa undantag

luftfart förbjuden under samma tid. Förbudet är inte begränsat till utlännningar.

En mer utförlig beskrivning av bestämmelserna om militära skyddsområden finns under avsnitt 2.4.6. Historiken kring reglerna om skyddsområden finns beskriven i förarbetena till den nuvarande skyddslagen (prop. 1989/90:54 s. 21 ff.).

Under utredningsarbetet har vi haft överläggningar med Försvarmakten om de militära skyddsområdena. Därvid har vi väckt bl.a. frågor rörande behovet av en reglering såsom den ser ut i dag. Tänkbara alternativ har diskuterats. Vid överläggningarna har Försvarmakten särskilt framhållit att systemet med militära skyddsområden numera har sin egentliga betydelse bara när det gäller vattendjupinformation.

Härefter har Försvarmakten till utredningen lämnat över en den 8 februari 2008 daterad PM Militära skyddsområden, vari både behovet och effekten av militära skyddsområden starkt sätts i fråga. Man föreslår därför att möjligheten att inrätta militära skyddsområden tas bort, under förutsättning att det blir möjligt att bilda skyddsobjekt med ett större geografiskt område än vad som normalt behövs vid ett skyddsobjekt.

10.2 Bakgrund

I likhet med vad som gäller i fråga om skyddsobjekten går regleringen rörande militära skyddsområden tillbaka till tiden (år 1912) före första världskrigets utbrott. Skyddsområdesinstitutet skulle ge befästningsområdena (landfästningar och kustfästningar) ett bättre skydd mot främst olovlig insyn genom möjligheter till en skärpt utlänningskontroll inom ett område omkring befästningsområdet. En av grundvalarna för systemet med skyddsområden var således utlänningslagstiftningen.

Med en i grunden samma konstruktion har en motsvarande reglering införts i den nuvarande skyddslagen. Reglerna där ersatte bestämmelserna i förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden som begränsade utlänningsars möjligheter att uppehålla sig i närheten av viktiga försvarsanläggningar. De enligt förordningen tillträdesbegränsade områdena för utlännningar, kontroll- respektive skyddsområden, byttes i skyddslagen ut mot ett enhetligt begrepp, militärt skyddsområde.

Vid tillkomsten av skyddslagen fann man alltså att det även i fortsättningen skulle finnas särskilda regler som begränsar utlänningars tillträde till säkerhetsmässigt känsliga områden, dvs. områden där viktiga militära anläggningar är belägna eller där viktiga militärgeografiska förhållanden föreligger. Den nya regleringen föregicks av diskussioner om vi verkligen skulle ha särskilda bestämmelser av detta slag; inga andra demokratiska länder än Sverige och Finland hade ett motsvarande regelsystem.

Som skäl för att behålla ett regelverk anfördes i den aktuella propositionen (prop. 1989/90:54 s. 47 ff.) att vår situation var unik genom landets militärgeografiska läge i kombination med gränsernas sträckning, skärgårdarnas utseende och det intresse från främmande makter som visats våra förhållanden. I sistnämnda hänseende berördes den dåtida s.k. TIR-bilstrafiken, dvs. att utländska lastbilar i flera fall "observerats under omständigheter som inte tycks förenliga med normal godsbefordran". I sammanhanget framhölls också att allemansrätten dessutom medför att enskilda personer har en mer vidsträckt rätt att röra sig fritt i naturen i vårt land än på de flesta andra håll. Mot bakgrund av att efterlevnaden av de tillträdesbegränsande reglerna var svårkontrollerad, särskilt i glesbygd, kunde dock enligt propositionen effektiviteten hos bestämmelserna sättas i fråga. De ansågs likväl utgöra ett instrument som var ägnat att i vart fall försvåra icke önskvärd aktivitet i närheten av viktiga försvarsanläggningar. Slutsatsen blev därmed att vi inte borde avhända oss "detta instrument i kampen mot underrättelseverksamhet som riktas mot Sverige".

Reglerna i skyddslagen om tillträdesförbud för utlänningar till militära skyddsområden skulle, såsom enligt tidigare regelverk, gälla redan i fredstid. Den ordningen kom i skyddslagen att bestå i sex år. Ty genom en lagändring i april 1997 begränsades det generella tillträdesförbudet till att gälla endast när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till försvarsberedskapen. Samtidigt inskränktes på motsvarande sätt förbudet för luftfart inom restriktionsområden.

Tilläggas bör att det ursprungliga tillträdesförbudet enligt skyddslagen inte gällde undantagslöst. Om det fanns särskilda skäl för det, kunde Försvarsmakten ge tillstånd för utlänningar att vistas i ett militärt skyddsområde. Vid tillståndsprövningen skulle särskilt beaktas om utlänningen var stadigvarande bosatt i Sverige eller

hade någon annan fast anknytning hit. Motsvarande dispensmöjligheter finns också i dagens reglering.

Lagändringen år 1997 föranleddes av ett förslag från Försvarsmakten som grundades på att det med rådande säkerhetshot var skäligt med en annan syn på tillträde till de militära skyddsområdena än vad som varit fallet i slutet på 1980-talet. Samtidigt föreslog Försvarsmakten att ett antal militära skyddsområden skulle avvecklas.

Enligt den proposition (prop. 1995/96: 221) som låg till grund för lagändringen ansågs militära skyddsområden och restriktionsområden för luftfart alltför tillgodose en del av det behov av säkerhetsskydd som Försvarsmakten behöver inom vissa områden. Den förändrade bilden av hotet mot Sveriges säkerhet medför dock enligt propositionen att rätten till tillträde till sådana områden kan vidgas ut utan att syftet med bestämmelserna går förlorat. Slutsatsen i propositionen blev därmed att förbudet för utlänningar att uppehålla sig inom militära skyddsområden ska begränsas till tid när det råder höjd beredskap. Med hänsyn till att Försvarsmakten vid en skärpt säkerhetspolitisk situation redan i ett tidigare skede – med dåtidens synsätt – måste kunna påbörja ”återtagning av krigsduglighet” ska förbudet också kunna gälla under tid som regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen bestämmer. Under fredstida förhållanden innebär dagens reglering alltså att det inte råder några restriktioner i utlänningars möjligheter att vistas inom militära skyddsområden.

10.3 Överväganden och förslag

Ett system med militära skyddsområden med syfte att skydda viktiga förhållanden för landets försvar mot i första hand insyn från främmande makt har funnits i vårt land i snart etthundra år. Genom systemet skapades ett skydd för invasionsförsvarets fasta försvarsanläggningar mot främst olovlig underrättelseverksamhet från marknivå eller kustnära vatten. Systemet innebar att utlänningar utestängdes från befästningsområden och senare i praktiken även från områden av militärgeografisk betydelse. Skyddet var från början i huvudsak inriktat på områden med kustartillerianläggningar samt armébatterier i övre Norrlands gränstrakter. Att vi under så lång tid haft ett system för militära skyddsområden hänger intimt ihop med vår försvarspolitik som helt och hållet varit

inriktad på ett invasionsförsvar mot angrepp över land och vatten, med en inriktning mot slutet av den försvarsepoken på att kunna möta ett överraskande eller strategiskt anfall.

I takt med de säkerhetspolitiska förändringarna har den svenska försvarspolitikens ändrats i grunden och därmed bort från invasionsförsvarsmodellen. Detta har återspeglats i bl.a. synen på systemet med militära skyddsområden. Redan för elva år sedan avskaffades förbudet mot tillträde för utlänningar till militära skyddsområden under fredstid. Trots att skyddsområdena därmed bara blev "vilande", ansågs de likväl fylla en funktion. Men sedan dess har betydelsen och behovet av säkerhetsskydd i form av militära skyddsområden, och för den delen också restriktionsområden för luftfart, fortsatt att minska. Frågan är nu om inte systemet som sådant i dag helt saknar värde i sammanhanget. Det mesta talar nämligen för att det har spelat ut sin roll för det svenska militära försvaret.

Så gott som samtliga befästningsanläggningar för kustartilleri och arméartilleri i skyddsområdena är numera permanent avvecklade för försvarsändamål. I den delen finns alltså inte längre något att skydda genom systemet med militära skyddsområden. Inte bara de säkerhetspolitiska förändringarna med åtföljande ominriktning av vårt militära försvar till ett insatsförsvar utan också den militärtekniska utvecklingen har betydelse i sammanhanget. Under rättelseverksamhet mot militära installationer och andra anläggningar sker numera primärt inte landbaserat på platsen, utan från luften medels flyg eller satellit och i regel med hjälp av sensortechnik och andra elektroniska verktyg. Låt vara att detta inte alltid, och helt, utesluter förekomsten av en närbaserad underrättelseinhämtning mot mer detaljbetonad information.

Mot den här bakgrunden är det i alla händelser uppenbart att det inte längre finns några på skyddsintressen grundade skäl för att behålla systemet med militära skyddsområden, vare sig för befästningsområden, marinbaser och liknande eller i fråga om områden som skulle kunna vara militärgeografiskt intressanta. Till detta ska läggas att vi anser det obehövt, otidsenligt och förlegat att för en del av de människor som finns i vårt land ha kvar en reglering som i princip är rättighetsinskränkande. Det behov av skydd som trots allt fortfarande finns för fasta militära installationer och andra anläggningar, och för övrigt för områden med information om geografiska förhållanden av militärstrategisk betydelse, ska principiellt sett regleras genom generella bestäm-

melser om tillträdesbegränsningar och inte med regler som gäller enbart mot utlänningar. Dessutom borde det vara så att om det finns ett skyddsbehov, ska det rimligen tillgodoses redan nu.

Behandlingen tidigare i detta betänkande av ämnet skyddsobjekt innebär att vi föreslår att det på det militära området fortsatt ska finnas skyddsobjekt av skilda slag: i huvudsak anläggningar, fartyg m.m. samt övningsområden. Det betyder att de försvarsanläggningar som i dag finns som skyddsobjekt inom de militära skyddsområdena fortsatt ska kunna behålla sin status som skyddsobjekt. Försvarsmakten har i sin promemoria om militära skyddsområden efterlyst en möjlighet att låta dessa skyddsobjekt omfatta ett större geografiskt område än vad som normalt erfordras.

Skyddslagstiftningen innehåller inga konkreta regler om ett skyddsobjekts eller militärt skyddsområdes största eller minsta storlek. I praktiken är det dock så att militära skyddsområden har en betydligt större utbredning än skyddsobjekt. Frågan om vilken utsträckning ett skyddsobjekt ska ha beslutas efter en avvägning mellan skyddsbehoven och de motstående intressena av öppenhet och tillgänglighet och med beaktande av nödvändigheten av att begränsa andra olägenheter som ett skyddsobjektsbeslut kan innebära. Regelverket erbjuder således anpassningsmöjligheter. Om det inträffar förändringar över tiden i hotbilden, kan det vara befogat att låta ett skyddsobjekt få en vidare utbredning än vad som annars normalt skulle vara fallet. Detta blir särskilt påtagligt vid lägen med höjd beredskap. Det ankommer på den som beslutar att en anläggning m.m. ska vara skyddsobjekt att ange objektets utsträckning och gränser. Lagstiftningen ger alltså redan ett utrymme för en flexibilitet. Mer än så är därmed inte att säga om Försvarsmaktens önskemål.

Att avskaffa systemet med militära skyddsområden som vi således förespråkar aktualiserar också en annan fråga om kompensatoriska åtgärder, nämligen för skyddet av militärgeografisk viktiga områden, och då framför allt sådana med kritisk vattendjupinformation. Några av dagens militära skyddsområden avser sådana områden. Försvarsmakten har tagit upp frågan om inte skyddsvärda områden bör kunna göras till skyddsobjekt.

Vad saken från ett skyddslagsperspektiv gäller är alltså i praktiken, om dagens skyddskonstruktion med tillträdesförbud för utlänningar under tid då det råder höjd beredskap behöver ersättas av möjligheter till skyddsobjektsarrangemang med tillhörande tillträdesförbud för alla obehöriga som ska gälla redan i fredstid. I

dag finns inte möjlighet att göra t.ex. ett område med strategiskt betydelsefull vattendjupinformation till skyddsobjekt, förutsatt att där inte finns några militära installationer. Uppgifter om djupinformation skyddas genom sekretesslagstiftningen, och då främst genom bestämmelserna om försvarssekretess i 2 kap. 2 § sekretesslagen och genom bestämmelser i lagen om skydd för landskapsinformation. Enligt den senare lagstiftningen får sjömätning inom Sveriges sjöterritorium, med undantag av bl.a. insjöar, inte göras utan tillstånd av Försvarsmakten. Det skydd för vattendjupinformation som finns i lagstiftningen ger inte samma konkreta skyddsmöjligheter som en skyddsobjektsstatus för ett område skulle ge.

Här ska tilläggas att en av regeringen bildad samordningsgrupp för havsmiljöfrågor (SamHav) som leds av Naturvårdsverket hos regeringen har aktualiserat frågor om lättnader i sekretessen kring djupinformationen. Vidare har regeringen i regleringsbrevet för Försvarsmakten avseende år 2008 angett att Försvarsmakten ska fortsätta och intensifiera arbetet med att se över kriterierna för bedömning av vattendjupinformationens militära värde. I arbetet ska Försvarsmakten väga in frågor om förändrade hot och om andra samhällsområdets behov av djupinformation. En tidsplan för en översyn av alla relevanta vattenområden ska redovisas i april 2008, och en lägesrapport ska lämnas i delårsrapporten i augusti 2008.

Vi har inte funnit behov av att närmare undersöka frågor om huruvida landområden med geografiska förhållanden av militär betydelse, om sådana över huvud taget numera finns, skulle behöva kunna skyddas som skyddsobjekt. Annat gäller emellertid för vattendjupinformation. Här vill det, bl.a. genom de skyddsregler som redan finns, synas som att det kan föreligga ett mer uttalat skyddsbehov. Försvarsmakten har också framfört att områden med sådan information kan ha ett mycket högt militärt skyddsvärde.

I princip är vi av uppfattningen att det bör finnas en möjlighet att skyddsobjektsförklara områden med strategiskt viktig vattendjupinformation. Samtidigt nödgas vi konstatera att vi inte har haft utrymme att fördjupa oss mer i frågorna. Om Försvarsmaktens uppdrag rörande vattendjupinformationens militära värde bekräftar att det på sina håll längst vår kust finns områden som behöver ges det extra skydd som en skyddsobjektsstatus ger, bör det skapas möjlighet till detta i skyddslagen.

I avvaktan på ett sakligt underlag om på vilka platser och i vilka hänseenden som skyddsobjektsstatusen för vattendjupinformation behövs, anser vi inte att vi bör föreslå en bestämmelse i ämnet i förslaget till skyddslag. En sådan skulle höra hemma i lagens uppräkningsavsnitt om möjliga skyddsobjekt i 6 § och den skulle kunna ha följande lydelse: *områden med vattendjupförhållanden av särskild betydelse för totalförsvarets militära del*. Ett sådant skyddsobjekt skulle inte omfatta allmänna farleder. Av allt att döma skulle antalet sådana skyddsobjekt bli litet, och knappast fler än en handfull. Regeringen borde i första hand besluta om sådana skyddsobjekt, dock med möjlighet att överlåta beslutanderätten till Försvarsmakten.

Frågan om ett förstärkt skydd för vattendjupinformation har egentligen inte någon direkt koppling till frågan om avskaffandet av de militära skyddsområdena. Ett skyddsintresse för vattendjupinformation har aktualitet redan i fredstid, medan skyddsreglerna för militära skyddsområden är relaterade till tid då det råder höjd beredskap. Trots detta kan det vara en fördel att regeländringarna i förekommande fall görs i ett sammanhang.

Ett avskaffande av de militära skyddsområdena aktualiserar frågan om motsvarande ändringar i förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden. Under vårt utredningsarbetet har emellertid fråga uppkommit om behovet av ett förbud mot luftfart, och det redan i fredstid, över vissa militära skyddsobjektsområden. Alltså en reglering liknande den som enligt förordningen gäller områden kring ett antal kriminalvårdsanstalter. Även om den frågan kan sägas tänga vårt utredningsuppdrag, ligger den likväl så pass mycket vid sidan att vi har avstått från att utreda den. Saken får hanteras i andra former.

Del III

Övriga överväganden

11 Skyddet av ett skyddsobjekt

- Skyddslagstiftningens nuvarande bestämmelser om det rättsliga skyddet för skyddsobjekten, liksom bevakningspersonalens särskilda befogenheter, behålls oförändrade.
- För att stärka främst skyddet för elektroniska kommunikationer införs en möjlighet att för särskilt störningskänsliga skyddsobjekt ställa krav på extra skyddsåtgärder i form av visst fysiskt-tekniskt skydd.

11.1 Skyddets beskaffenhet

1990 års skyddslag ger möjlighet till skydd i form tillträdesförbud samt förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet.

Ett beslut om att viss anläggning m.m. ska vara skyddsobjekt innebär ett tillträdesförbud för obehöriga. Tillträdesförbudet följer således med automatik och utöver det grundläggande beslutet om skyddsobjekt behöver inget särskilt beslut om tillträdesförbud fattas. Tillträdesförbud enligt skyddslagen är generellt och gäller oavsett på vilka sätt ett tillträde tar sig uttryck.

Tillträdesförbudet kan, genom särskilt beslut, förenas eller ersättas med förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Beslut om detta ska då fattas särskilt. Förbudet mot att ta fotografier m.m. av eller inom skyddsobjektet är främst avsett att förstärka sekretesskyddet. Förbudet gäller inte bara avbildningar m.m. som sker utanför skyddsobjektet men som avser detta, utan också inom själva objektet.

Om det anses tillräckligt kan tillträdesförbudet, genom särskilt beslut, också ersättas av förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska. Det är då fråga om verksamheter som, i fall där tillträdet till

ett område i och för sig anses kunna vara fritt, medför risker antingen från sekretessynpunkt eller för skador till följd av militär verksamhet. Uppräkningen av alternativa förbud är uttömmande.

I vissa fall gäller förbudet mot tillträde m.m. också mot den som äger eller annars nyttjar området ifråga. De fall detta gäller avser områden (skyddsobjekt) där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök, samt områden där Försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium.

Tillträdesförbud och förekommande avbildningsförbud är straffsanktionerade. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett sådant förbud kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år om inte gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken (35 §). Ansvarsbestämmelsen i skyddslagen är med andra ord subsidiär till brottsbalken.

Att tillträdesförbud enligt huvudregeln följer med ett beslut om skyddsobjekt betyder naturligtvis inte att ett beslut om skyddsobjektsstatus alltid skulle vara en förutsättning för ett tillträdesförbud. Som beskrivits tidigare (avsnitt 3.8) följer redan av brottsbalkens bestämmelse om olaga intrång att obehöriga inte har någon rätt att vare sig ta in på eller kvarstanna i kontor, fabrik eller annan byggnad eller fartyg, upplagsplats eller annat liknande ställe. Det bör också hållas i minnet att ett permanent tillträdesskydd kan åstadkommas utan stöd i skyddslagen, genom dispositioner som en ägare eller nyttjare kan göra med hjälp av byggnadstekniska åtgärder eller andra fysiska arrangemang.

Snarare är det så att ett tillträdesförbud med stöd av skyddslagen får en särskild betydelse för ett område där intrång inte kan beivras med stöd av brottsbalkens bestämmelse om olaga intrång och där allmänheten annars kunde hävda rätt till tillträde med stöd av allemansrätten. På motsvarande sätt torde också avbildningsförbudet främst ha sin betydelse utanför objektet och inte ”inom” detta, något som förbudet i och för sig också avser. Inom t.ex. en byggnad eller ett inhägnat område anses nämligen den som har rådigheten i princip kunna uppställa exempelvis ett fotograferingsförbud som villkor för tillträde.

Reglerna om skyddsobjekt är således i första hand avsedda att ge ett ytterligare rättsligt skydd för byggnader, anläggningar och områden, där det föreligger behov inte bara av utbyggt fysiskt skydd, utan också av att ge bevakningspersonalen förstärkta

befogenheter. Ett beslut om skyddsobjekt har också betydelse för möjligheten att anordna en särskild inpasseringskontroll.

Ett beslut om att förklara en byggnad, en annan anläggning eller ett område som skyddsobjekt medför med andra ord vissa rättsverkningar. Dessa innebär, vid sidan av förbudet mot tillträde, i första hand att den som vill ha tillträde till objektet eller som uppehåller sig invid detta är skyldig att på begäran av den som bevakar objektet uppge sitt namn, födelsetid och hemvist samt underkasta sig kroppsvisitation och finna sig i undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg. Ytterst kan rättsverkningarna innebära ett tillfälligt omhändertagande.

Till sist bör också nämnas att om skyddsobjektet är en sådan anläggning eller ett sådant område som avses i skyddslagens 4 § 2–6 p. behövs inget tillstånd för allmän kameraövervakning; inte heller behöver upplysning ges om sådan övervakning (se avsnitt 4.4).

11.2 Bevakningspersonalens befogenheter m.m.

Förbud och straffbestämmelser kan verka avhållande, men de kan givetvis aldrig i sig sägas ge något skydd i egentlig mening mot det som förbjuds eller straffbeläggs. Till bilden av vilket skydd skyddslagen kan ge åt ett skyddsobjekt hör därför de befogenheter lagen ger åt den personal som ska se till att buden efterlevs.

Vad först gäller denna personal sägs i lagen att för bevakning av skyddsobjekt får anlitas poliser, militär personal eller annan särskilt utsedd personal. Den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polis benämns skyddsvakt. Vi använder benämningen bevakningspersonal för båda kategorier. För enkelhetens skull använder vi på några ställen uttrycken ”civil skyddsvakt” och ”militär skyddsvakt” som benämning på en skyddsvakt som är godkänd av en länsstyrelse resp. av Försvarsmakten. En skyddsvakt har folkrättslig ställning som kombattant. Av praktiska skäl använder vi ibland begreppen ”civila skyddsobjekt” och ”militära skyddsobjekt” beroende på vem som har beslutsbehörigheten för skyddsobjektstatusen.

Det är den som förestår – äger, förvaltar eller disponerar – ett skyddsobjekt som ska svara för att det sker en tillräcklig bevakning av anläggningen m.m. och som alltså har att anlita skyddsvakter. Det har inte ansetts vara en uppgift för Polisen att annat än tillfälligt och i mer akuta lägen svara för en stationär skydds-

objektsbevakning. Det sagda gäller inte egna anläggningar och vissa byggnader och inte heller beredskapspoliser.

Här kan nämnas att det i och för sig inte finns något formellt hinder mot att en anläggning som är beslutad som skyddsobjekt är föremål för tillsyn eller annan övervakning av andra än skyddsvakter eller poliser. Det kan således förekomma att sådana uppgifter utförs av väktare eller ordningsvakter. Att märka är då att dessa inte har några på skyddslagen grundade befogenheter; rättverkningarna av anläggningens status som skyddsobjekt är därmed uttunnade.

Som nyss nämnts gäller att den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt är skyldig att på begäran av den som bevakar objektet uppge namn, födelsetid och hemvist samt underkasta sig kroppsvisitation och finna sig i undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg. På motsvarande sätt får den som bevakar ett skyddsobjekt besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg, om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt lagen.

Bevakningspersonalen har rätt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person inom eller vid skyddsobjektet, om denne antingen inte efterkommer sina skyldigheter eller skäligen kan antas lämna osanna uppgifter om sin identitet eller i övrigt överträder något förbud som meddelats med stöd av skyddslagen, såsom förbud mot fotografering. Inom skyddsobjektet och i dess närhet har skyddsvakter dessutom samma befogenhet som poliser att gripa den som det finns skäl att an hålla 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 flykt¹ från skyddsobjektet. Nämnas bör att denna ingripandebefogenhet inte omfattar terroristbrott; beträffande sådana brott står dock envarsgripandet till buds. Den som bevakar ett skyddsobjekt får ta i beslag föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot skyddslagen eller vara förverkade.

Bestämmelser om skyddsvacters utrustning meddelas av Försvarsmakten beträffande militär personal och i övrigt av Rikspolisstyrelsen. Av Försvarsmaktens föreskrifter² framgår att

¹ ang. begreppet "på flykt", se avsnitt 2.4.5.

² Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1996:13) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

när en skyddsvakt fullgör bevakningsuppgifter ska han eller hon vara utrustad med skjutvapen; utrustningen får också omfatta batong och handfängsel. Skyddsvakten får också utrustas med andra vapen och hund om vederbörande chef så bestämmer. Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd³ framgår att en skyddsvakt efter medgivande av godkännandemyndigheten, dvs. länsstyrelsen, får vara utrustad med batong, handbojor och skjutvapen. Under samma förutsättningar få hund användas. Medgivanden i fråga om en skyddsvakts utrustning ska anges på det bevis om godkännande som skyddsvakten tillsammans med legitimationshandling är skyldig att medföra vid tjänstgöring.

Skyddslagsregleringen säger inget om skyddsvakters befogenhet att tillgripa våld. Frågor om våldsanvändning i allmänhet regleras i stället i polislagen. För en översiktlig genomgång av militära och civila skyddsvakters rätt att använda våld hänvisas därför till avsnitt 3.7. Viktigt att notera är dock att 10 § 3 polislagen inte gäller för skyddsvakter. Detta betyder att en civil skyddsvakt, i likhet med en militär skyddsvakt – men till skillnad från en polis – inte har en på polislagen grundad rätt att bruka våld för att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för bl.a. värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. Till bilden hör dock brottsbalkens allmänna bestämmelser om ansvarsfrihet (24 kap.) Skyddsvakter har ju givetvis, i likhet med poliser, samma rätt som andra att också under tjänsteutövning bruka våld i nödvärns- och nödsituationer. Som bekant stadgas i 24 kap. 1 § brottsbalken att ”Rätt till nödvärn föreligger mot ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom” och att ”En gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas värde och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig”. Också brottsbalkens bestämmelse om hjälparens rätt (24 kap. 5 §) förtjänar att nämnas i sammanhanget. I lagrummet sägs att ”Om någon enligt (...) 10 § polislagen har rätt att begå en annars straffbelagd handling, har var och en som hjälper honom samma rätt”. Bestämmelsen kan – åtminstone bland skyddsvakter inom Försvarsmakten – ha ett visst intresse eftersom skyddsvakterna där kan förväntas samverka nära med militärpoliser, vilka ju inom sin behörighet även har befogenhet att använda våld enligt 10 § 3 p. polislagen.

³ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPS FS 1991:5, FAP 579-3) om utbildning och utrustning av skyddsvakter samt bevakning av civila skyddsobjekt.

I praktiken innebär det ovan sagda att brottsbalkens allmänna bestämmelser om ansvarsfrihet kan få betydelse som den yttersta gränsen för skyddsvakters våldsutövning i pressade lägen när någon rätt till användning av våld inte kan härledas direkt från polislagen.

När det sedan gäller skyddsvakters rätt att i förekommande fall använda skjutvapen de utrustats med, kan konstateras att särskilda bestämmelser härom endast lämnats beträffande Försvarmaktens egna skyddsvakter genom förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vaktjänst inom Försvarmakten (skjutvapenförordningen). I förordningen sägs dels att "Den som handlar i nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken får använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot sig själv eller någon annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld", dels att "den som enligt 24 kap. 2 § brottsbalken eller enligt 10 och 29 §§ polislagen (1984:387) får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd får därvid använda skjutvapen, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt".

Det är här värt att påpeka att förordningen – motsatsvis – innebär att en militär skyddsvakt *inte* får använda vapenmakt mot en person för att avvärja våld eller hot om våld eller annat brottsligt angrepp som riktar sig *enbart mot egendom*. Detta får anses innebära en ansats till att hindra att skjutvapen används i de nödvärns- eller nödsituationer där liv inte omedelbart är i fara. I övrigt följer däremot av skjutvapenförordningen att en militär skyddsvakt har rätt att använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot sig själv eller någon annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld.

Våld i andra former än genom att bruka skjutvapen kan vara tillåtet för att avvärja ett brottsligt angrepp som riktar sig mot person eller mot egendom. När det gäller att skydda egendom kan det även vara berättigat att använda skjutvapen, t.ex. mot en obemannad fjärrstyrd anordning med sprängmedel eller liknande.

Skyddsvakten kan också beroende på omständigheterna anses ha rätt att använda skjutvapen för att genomföra en tjänsteåtgärd som att gripa den som det finns skäl att an hålla för spioneri, sabotage eller förberedelse för sådant brott om, den som ska gripas antingen försöker undkomma eller gör motstånd. Här gäller som nyss sagts att skjutvapenanvändningen ska vara oundgängligen nödvändig med hänsyn till åtgärdens vikt. Som ett exempel nämns i Försvarmaktens handbok för vaktjänst (Vakthandboken) att det ska vara fråga om situationer där det är synnerligen angeläget att en särskilt

farlig person som är frihetsberövad eller ska frihetsberövas inte rymmer eller kommer undan. Det ska vara påkallat med ett omedelbart ingripande och andra medel för att ingripa ska vara otillräckliga. Det kan enligt handboken vara fråga om en person som utövat ett grovt våld mot annan person eller som på något annat sätt visat stor hänsynslöshet mot annans liv. Dock måste bedömas att vederbörande kommer att fortsätta med sin farliga verksamhet; om han inte längre kan anses farlig är det inte försvarligt att bruka skjutvapnet.

Som ett tillspetsat men belysande exempel på komplexiteten beträffande bestämmelserna i skyddslagen, polislagen och skjutvapenförordning å ena sidan och brottsbalkens nödvärnsregler å den andra, skulle kunna nämnas att om en skyddsvakt enbart för att skydda ett dyrbart men obemannat stridsflygplan skjuter sönder en angripares granatkastare skulle skyddsvakten bryta mot skjutvapenförordningen och överskrida sina skyddsvaktsbefogenheter, samtidigt som gärningen sannolikt skulle godtas som en strafffri nödvärnshandling enligt brottbalken.

I fråga om civila skyddsvakters möjligheter att i förekommande fall använda skjutvapen saknas som sagts ovan närmare bestämmelser. Här torde dock gälla att en civil skyddsvakt utrustad med skjutvapen i princip får använda detta i de situationer där han eller hon får bruka våld med stöd av polislagen, dvs. 10 § 2 (vid frihetsberövanden) och 4 (vid avlägsnande, kroppsvisitation m.m.) samt enligt brottsbalkens allmänna bestämmelser om ansvarsfrihet, dvs. nödvärn och nöd. Dock måste också för civila skyddsvakters bruk av skjutvapen förutsättas att detta inte får ske om det inte är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt.

11.3 Geografiska gränser för skyddsobjektets rättsverkningar

Sett från bevakningssynpunkt ligger ett av skyddslagens särskilda värden i att skyddsobjektetsstatusens rättsverkningar även omfattar området *invid* objektet, dvs. utanför detta. Frågan är då hur långt utanför skyddsobjektet bevakningspersonalen har rätt att agera med stöd av skyddslagen.

Skyddslagen innebär som ovan sagts vissa skyldigheter för den som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt. Bevakningspersonalen har en däremot svarande rätt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt

omhändertade personer inom eller *vid* skyddsobjekt. Vid sidan av uttrycken "invid" och "vid" förekommer i lagen också uttrycket "*i dess närhet*" såsom avgränsning av en skyddsvakts befogenhet att i vissa fall gripa misstänkta.

Vad som avses med "invid" ett skyddsobjekt" eller "i dess närhet" finns inte närmare angivet och propositionen med förslag till dagens lagstiftning ger ingen direkt vägledning om hur begreppen ska tolkas. Det har helt enkelt inte ansetts lämpligt att t.ex. i meter ange ett bestämt avstånd från skyddsobjektet som en yttersta gräns för vad "invid" eller "i dess närhet" kan innefatta. En avgörande omständighet för begreppens uttolkande är därför skyddsobjektets geografiska belägenhet. Är objektet beläget i stadsbebyggelse med kvartersstruktur och flervåningshus tätt inpå är det naturligt att tolka begreppen förhållandevis snävt, medan begreppen kan få en vidare tolkning om skyddsobjektet ligger i ett öppet område med fri sikt omkring.

Rent språkligt kan dock konstateras att ordet invid innebär att vara nära, tätt intill något och att orden "vid" och "invid" ofta jämföras. När det gäller skyddslagen är "invid" i alla händelser i fråga om avstånd mycket närmare än vad "i dess närhet" är. Att man kan vara i närheten av ett skyddsobjekt innebär således att man kan vara längre bort från skyddsobjektet än när det är fråga om att vara invid eller vid objektet. Enligt Försvarsmaktens handbok för vakttjänst (Vakthandboken) får den som befinner sig 10–15 meter från ett skyddsobjekt i regel anses vara invid detta. Det kan således konstateras att det ytterst blir en fråga för rättstillämpande myndigheter att tolka innebörden av begreppen.

Slutligen ska här något nämnas om skyddsobjekts rättsverkan i djup- och höjdled. När ett skyddsobjekt avser ett vattenområde så har skyddsobjektsstatusen naturligtvis giltighet även i djupled, dvs. också botten och vattenmassorna mellan denna och ytan är en del av skyddsobjektet. Att så är fallet följer för övrigt av att det generella tillträdesförbudet för skyddsobjekt även inbegriper sådana aktiviteter som att dyka, fiska och ankra där. För ett skyddsobjektförklarat militärfartyg torde däremot gälla att endast vattenområdet i djup- och sidled närmast fartyget omfattas av skyddsobjektets rättsverkningar. Gränserna för ett skyddsobjektförklarat fartyg utgörs så att säga av fartygskroppen medan bevakningspersonalen har rätt att bevaka även vattenområdet invid detta. För ett fartyg i hamn torde detta normalt innebära att

rättsverkningarna gäller i vattenområdet ned till hamnbassängens botten.

I höjddet begränsas naturligen ett skyddsobjekts rättsverkningar av bevakningspersonalens möjligheter att med gängse metoder hävda objektets skyddsstatus. I praktiken torde detta innebära att den som exempelvis med ett flygplan inte alltför närgånget passerar över ett skyddsobjekt inte gör sig skyldig till överträdelse av ett tillträdesförbud. Att framföra ett luftfartyg under vissa minimiflyghöjder och utöva aktiviteter från detta kan i vissa fall vara otillåtna enligt särskilda regler.⁴ En svårbedömd fråga är hur man ska se på ett med stöd av skyddslagen meddelat avbildningsförbud vid fall av flygfotografering på mycket hög höjd eller satellitfotografering. Någonstans torde ju avbildningsförbudet upphöra att gälla genom att det i praktiken är verkningslöst, men var gränser går är omöjligt att närmare ange. Numera finns fotobilder på Internet omfattande stora områden av vårt land som säkert inbegriper skyddsobjekt med fotoförbud och som i dessa fall torde utgöra otillåtna avbildningar. Att märka är att ett tillstånd till flygfotografering enligt lagstiftningen om skydd för landskapsinformation inte torde upphäva ett fotograferingsförbud enligt skyddslagen.

11.4 Överväganden och förslag

Allmänt

Som ett led i utredningsarbetet har, som nämnts inledningsvis (1.2), överläggningar och diskussioner ägt rum med representanter såväl för innehavare av olika skyddsobjekt som för skilda kategorier av bevakningspersonal. Under dessa samtal har i huvudsak framkommit att det skydd som skyddslagen ger möjlighet till är ändamålsenligt, flexibelt och tillräckligt samt att bevakningspersonalens befogenheter är väl avpassade för ifrågavarande bevakningsuppgifter. Det kan här nämnas att en möjlighet att med stöd av skyddslagen undersöka även övergivna bilar invid skyddsobjekt inte har efterfrågats. Inte heller har en utvidgad rätt att bruka våld efterfrågats. Vi kan således utgå ifrån att skyddslagen i princip ger ett skyddsverktyg som brukarna är nöjda med.

⁴ Förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden (se avsnitt 3.3) och lagen om skydd för landskapsinformation (se avsnitt 4.5) men även Luftfartsverkets trafikregler för luftfart (BCL-T).

Vi har noterat att skyddslagen i sin praktiska tillämpning ger utrymme för en ganska vidsträckt flexibilitet framför allt i fråga om hur energiskt man hävdar skyddsobjektsstatusens rättsverkningar. Inom ett och samma objekt förekommer det således att man hävdar skyddsintresset i varierande grad beroende på närheten till mer säkerhetsvitala ställen. En annan modell bygger på riskbedömning med särskilt konsekvensfokus. Ett bra exempel är Vattenfalls skyddskoncept DESK (Dynamiskt Eskalerbart Skydd). Att man dimensionerar skyddet med olika skyddsnivåer genom ett flexibelt förhållningssätt ser vi inte vare sig principiellt eller praktiskt som något problem så länge som det sker på ett lägesbedömt sätt. Att med hänvisning till frånvaron av hotbild gå så långt som att helt avstå från att hävda skyddsobjektsstatusen genom att inte anlita skyddsvakter är däremot ingen bra ordning. Denna fråga liknar den om s.k. vilande skyddsobjekt som vi behandlar i avsnitten 12.2.2–12.2.3.

Att några avståndsmässiga slutpunkter för bevakningspersonalens befogenheter utanför ett skyddsobjekt inte närmare har angetts i lagen synes inte heller ha vållat några nämnvärda problem. I vart fall har det för utredningen inte framkommit att den töjbarhet som ligger inbyggd i skyddslagens begrepp ”vid/invid” resp. ”i dess närhet” skulle ha orsakat ingripande som i efterhand visat sig vara tveksamma eller rent av felaktiga.

Sammantaget saknar vi bl.a. mot den här bakgrunden anledning att föreslå några principiella ändringar i fråga om regleringen rörande det skydd och de befogenheter som skyddslagen innehåller.

Militära skyddsvakter – civila skyddsobjekt

Med anledning av att några av dem som förestår civila skyddsobjekt har efterlyst möjligheter att anlita militära skyddsvakter för bevakning ska sägas att det utifrån skyddslagens regler inte finns något som hindrar att en militär skyddsvakt bevakar ett civilt objekt. Till civila skyddsobjekt räknar vi i sammanhanget inte områden där Försvarsmakten tillfälligt bedriver övningar eller där Försvarsmakten har satts in för att hindra en gränskränkning.

Det väckta spørsmålet hänger intimt samman med vilka uppgifter som riksdagen och regeringen har bestämt att Försvarsmakten ska ha. Inom ramen för regleringen i förordningen

(2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet finns knappast något utrymme på grund av de restriktioner som där gäller. Försvarsmaktens personal får nämligen när stöd lämnas enligt förordningen inte användas där det finns risk för att personalen kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. Personalen får inte heller användas för uppgifter som innebär en inte obetydlig risk för att komma till skada. För den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt gäller ytterligare begränsningar när det gäller att delta i verksamhet enligt förordningen. Andra mer generella begränsande faktorer finns också, däribland konkurrensregler. Dessutom har regeringen genom bestämmelserna om högvakten, dvs. bevakningen av Kungl. Slottet och Drottningholms slott, särskilt reglerat medverkan av Försvarsmaktens personal för vaktjänst på det civila området⁵. De bestämmelserna måste betraktas som uttömmande. Utan en ändrad reglering finns det därmed inte något ytterligare utrymme för bevakningsuppgifter för rena civila skyddsobjekt.

Inom det militära försvaret finns många utbildade skyddsvakter. Inte minst inom Hemvärnet som ju enligt 1 § hemvärnsförordningen (1997:146) har till uttrycklig uppgift att skydda skyddsobjekt. Det är givetvis ett totalförsvarsintresse att dessa skyddsvakter får möjligheter att genom tillräckligt mycket vaktjänstgöring upprätthålla sin kompetens. Samtidigt tycks det, bl.a. genom vad framförts från anläggningsägare, finnas ett behov av tillgång till fler skyddsvakter för att bevaka civila skyddsobjekt, t.ex. då man för vissa anläggningar och under en längre tid måste förstärka bevakningen.

Redan mot den här bakgrunden anser vi att det finns goda skäl att närmare se över förutsättningarna för de militära skyddsvakternas tjänstgöringsuppgifter med inriktning på bevakning av civila skyddsobjekt. Som det nyss sagda visar är frågan inte helt okomplicerad. Den rymmer principiella, rättsliga och praktiska aspekter som fordrar förnuftiga lösningar. För att frågan inte ska fastna i konkurrensreglerna bör en utgångspunkt nog därför vara att i första hand ta sikte på att finna lösningar för bevakning av sådana civila skyddsobjekt som ägs eller disponeras av staten.

Inom ramen för vår utredning har det inte funnits praktiskt utrymme för att fördjupa oss ytterligare i ämnet. Några konkreta förslag till en reglering på området kan vi alltså inte lägga fram,

⁵ Förordningen (1996:927) med bestämmelser om Försvarsmaktens personal.

utan vi måste nöja oss med att peka på intresset av att frågan i annat sammanhang bereds vidare.

IT – behov av nya former av skydd?

En annan fråga är om skyddslagens skyddsåtgärder bör utvecklas till att omfatta nya former av skydd. Det är främst den tekniska utvecklingen som väckt frågor om det i dag finns behov av nya former av skyddsåtgärder för skyddsobjekt. Vi tänker då i första hand på den explosionsartade utvecklingen inom området informationsteknologi (IT) som på kort tid har förändrat samhället och kommit att blir dess livsnerv. Samhället har blivit totalt beroende av elektroniska kommunikationer och IT-system, och viktiga samhällsfunktioner kan i dag bli svårt störda, eller till och med helt utslagna, om deras IT-stöd skulle angripas. Således är samhället sårbart för olika former av angrepp som riktar sig mot tekniken, såsom olovliga intrång i informationssystem samt störningar av sådana system och av uppgifter i systemen.

På senare år har också angreppen mot informationssystemen blivit vanligare. Som kända exempel kan nämnas datavirus, data-maskar och andra sabotageprogram som spritt sig, ofta snabbt, över hela världen. Angreppen utförs ofta av enskilda individer som handlar på eget initiativ. Utvecklingen anses emellertid gå i den riktningen att den organiserade brottsligheten i allt högre utsträckning angriper IT-system i olagliga syften. Det finns också en stigande oro i världen för att terroristattacker ska riktas mot IT-system, främst sådana system som ingår i samhällets centrala, kritiska infrastrukturer. Under senare tid har misstankar väckts om att också statsunderstödda överbelastningsattacker förekommit.

Försvarsberedningen har i sin rapport, *Säkerhet i samverkan*, (Ds 2007: 46 s. 21 f.), framhållit att IT-relaterade hot dramatiskt kan äventyra viktiga samhällsfunktioner och livsbetingelser. Försvarsberedning lyfter därvid fram resultatet av en kartläggning från Krisberedskapsmyndigheten och Stiftelsen för Internetinfrastruktur, vilken visar att av 800 samhällsviktiga myndigheter och företag i Sverige har 60 procent brister i sin användning av de funktioner som gör dem åtkomliga via Internet. Antingen kan deras servrar användas som mellanhänder i överbelastningsattacker eller så saknar man kapacitet att skydda sin verksamhet mot insyn.

Skyddslagen tar dock inte direkt sikte på säkerheten kring hanteringen av datainformation utan på det fysiska skyddet för anläggningar m.m. som behöver skyddas för de i lagen speciellt angivna ändamålen. Det finns med andra ord inte i skyddslagen några bestämmelser om hur information som behandlas inom skyddsobjektet eller skickas till och från detta ska skyddas.

I våra direktiv sägs att vi särskilt ska beakta betydelsen av det ökande beroendet av informationsteknologi och att vi ska överväga om de sårbarheter och risker som är förknippade med informationsteknologin och elektroniska kommunikationssystem bör inverka på skyddslagens utformning.

För frågan om huruvida skyddslagen bör utformas med särskilt avseende på den sårbarhet och risk som följer med ett stort beroende av elektroniska kommunikationer m.m. har det till viss del sitt intresse att bedöma vilket skydd på annat håll i vår lagstiftning som ges mot angrepp på IT-system. Ytterst blir det således en fråga om vilket extra skydd som skyddslagen skulle kunna tillföra på informationssäkerhetens område.

Den rättsliga utgångspunkten för skydd av elektronisk information finns bl.a. i brottsbalkens straffbestämmelser om *dataintrång* (4 kap. 9 c §)⁶. För dataintrång döms den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift. Detsamma gäller den som olovligen genom någon annan liknande åtgärd allvarligt stör eller hindrar användningen av en sådan uppgift. Straffet för dataintrång är böter eller fängelse i högst två år.

Bestämmelsen om dataintrång kan, om man så vill, sägas utgöra en motsvarighet till bestämmelsen om olaga intrång. Några direkta jämförelser i övrigt mellan dataintrång och fysiska intrång låter sig dock inte göras när det gäller skyddslagens roll som speciallag. För medan skyddslagens tyngdpunkt ligger på bevakningspersonalens befogenheter att hindra inkräktare är det svårt att se på vilket sätt

⁶ Straffbestämmelsen om dataintrång genomgick såväl sakliga som redaktionella ändringar så sent som den 1 juni 2007 (prop. 2006/07:66). Ändringarna föranleddes närmast av Rådets rambeslut 2005/222/RIF av den 24 februari 2005 om angrepp mot informationssystem, vilket syftar till ett närmande av medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning i saken. I ingressen till rambeslutet uttalas att det har konstaterats att det förekommer angrepp mot informationssystem, särskilt till följd av hotet från den organiserade brottsligheten, samt att det finns en ökande oro för terroristattacker mot informationssystem som ingår i medlemsstaternas vitala infrastruktur. Vidare betonas att informationssystemens nationsöverskridande och gränslösa karaktär innebär att angrepp mot systemen ofta är gränsöverskridande.

lagen skulle kunna möjliggöra ingripanden mot den som genom dataintrång angriper verksamhet eller information inom objektet. Detta gäller naturligtvis i särskild hög grad om angreppet utförs från avlägsna platser eller från andra länder. Men inte heller mer fysiskt betonade angrepp genom t.ex. mikrovågsstrålning (High-Power Microwaves; HPM) eller elektromagnetiska pulser (EMP) låter sig gärna hindras genom ingripanden av bevakningspersonalen. Det är med andra ord givet att just skyddet mot dataintrång eller besläktade angrepp även fortsättningsvis måste byggas runt en rent datateknisk och fysisk-teknisk säkerhet.

Just på detta senare område skulle skyddslagen kunna fylla en funktion genom bestämmelser som gör det möjligt att sätta upp krav på visst fysiskt-tekniskt skydd för skyddsobjektet mot bl.a. dataintrång eller liknande angrepp.

Till saken hör att skyddslagen i dag innehåller bestämmelser som ger möjlighet till föreläggande om förstärkta skyddsåtgärder i vissa avseenden – låt vara att dessa bestämmelser sedan länge endast tillämpats i något enstaka fall. Bestämmelserna innebär att regeringen eller myndighet (länsstyrelse) kan förelägga den som bedriver verksamhet av väsentlig betydelse för totalförsvaret att förstärka sitt tillträdesskydd för de i lagen uppräknade skyddsändamålen (19–22 §§). Denna möjlighet gäller i fråga om såväl skyddsobjekt som andra anläggningar eller områden.

Det sårbarheter och risker som är förknippade med informationsteknologin och elektroniska kommunikationer kan göra det motiverat att i någon form behålla vad som kan liknas vid den nuvarande lagens bestämmelser om skyldighet att vidta särskilda skyddsåtgärder för att göra det möjligt att ställa krav på ett visst fysiskt-tekniskt skydd mot bl.a. dataintrång och liknande.

När det gäller förslag till innehållet i en sådan bestämmelse återkommer vi i avsnitt 12.2.3, i samband med att vi tar upp institutet särskilda skyddsåtgärder till överväganden.

12 Beslutsstrukturen

- De nuvarande beslutsorganen och deras inbördes beslutanderätt i frågor om skyddsobjekt och skyddsvakter behålls i allt väsentligt. Beslut om skyddsobjekt för militära fordon fattas av Försvarsmakten. Likaså föreslås Försvarsmakten besluta om skyddsobjektsstatus för järnvägstransporter under höjd beredskap.
- Ett beslut om skyddsobjekt kan förenas med föreskrifter om extra skyddsåtgärder för särskilt störningskänslig samhällsviktig verksamhet.
- Beslut om skyddsobjekt inom bl.a. området teknisk infrastruktur, krishantering och totalförsvarets civila delar i övrigt ska i regel vara tidsbegränsade. Uttryckliga bestämmelser införs om omprövning av skyddsobjektsbeslut och om skyldighet för objektsägare m.fl. att svara för skyddet av objektet och för att skyltning om skyddsobjektet sker. Objektsägaren ska underrätta beslutsmyndigheten om förutsättningarna för beslutet har ändrats i väsentlig mån.
- Enhetliga och tydliga kvalifikationskrav och bedömningskriterier läggs fast för godkännande som skyddsvakt. Bestämmelser om återkallelse av godkännande som skyddsvakt införs.

12.1 Inledning

I den översyn som vi har i uppgift att göra ingår som ett uttryckligt moment att se över strukturen för beslutsfattande rörande bl.a. skyddsobjekt samt godkännande av skyddsvakter, och för den delen också skyddsområdesvakter.

I resonemangen kring dessa frågor kan det som tidigare sagts vara praktiskt att göra skillnad mellan militära skyddsobjekt och

civila skyddsobjekt, liksom mellan militära skyddsvakter och civila skyddsvakter.

Till militära skyddsobjekt räknar vi i detta sammanhang dels de anläggningar m.m. över vars status som skyddsobjekt Försvarmakten beslutar, inklusive områden enligt 4 § 4 p. och 5 p. skyddslagen, fastän det är länsstyrelsen som har att fatta slutligt beslut i fråga om sådana områden. Det handlar således om anläggningar m.m. som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt samt områden enligt 4 § 4–6 p. skyddslagen. Övriga objekt kallar vi civila skyddsobjekt.

På motsvarande sätt menar vi med militära skyddsvakter den bevakningspersonal som tillhör Försvarmaktens personal och som har godkänts som skyddsvakter av Försvarmakten. Övriga skyddsvakter, dvs. de som godkänts av en länsstyrelse, kallar vi för civila skyddsvakter, och det även om de är anlitade av Försvarmakten för bevakningsändamål från t.ex. ett bevakningsföretag.

Frågorna om beslutsfattande rörande skyddsobjekt behandlas under avsnitt 12.2. I nästföljande avsnitt, 12.3, behandlar vi frågor om godkännande och utseende av skyddsvakter. Ämnet skyddsområdesvakter har inte längre något intresse med hänsyn till att vi föreslår att de militära skyddsområdena ska avskaffas (avsnitt 10).

12.2 Beslut om skyddsobjekt och institutet särskilda skyddsåtgärder

12.2.1 Bestämmelserna

Beslut om skyddsobjekt fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I 2 § skyddsförordningen har regeringen bemyndigat länsstyrelserna och Försvarmakten att fatta beslut i fråga om flertalet skyddsobjekt. Arrangemanget med skyddsobjekt bygger i de flesta fall på att objektsägarna frivilligt ikläder sig ett ansvar.

Beslutsuppgifterna fördelar sig i korthet på följande vis. Regeringen beslutar om riksdagens och regeringens byggnader. Försvarmakten beslutar om statliga förvaltningsbyggnader, anläggningar och områden till vilka staten har ägande- eller nyttjanderätt och som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Försvarmakten beslutar vidare om militära fartyg och luftfartyg

samt områden där en främmande stats militära styrka tillfälligt bedriver övningar här i landet inom ramen för internationellt samarbete.

Övriga beslut om skyddsobjekt fattas av länsstyrelsen i det län där objektet finns. Dock gäller att Försvarsmakten får fatta ett interimistiskt beslut om skyddsobjekt, om länsstyrelsens beslut inte kan avvaktas och objektet är ett område där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar m.m. eller områden där Försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp eller för att hindra en kränkning av vårt territorium. Sådana tillfälliga beslut ska gälla till dess länsstyrelsen beslutar i ärendet, dock längst i tre dygn.

I landet finns i dag ungefär 2 500 skyddsobjekt, varav cirka 1 000 beslutats av länsstyrelse och cirka 1 500 beslutats av Försvarsmakten. Regeringen har beslutat om skyddsobjekt i ett fåtal fall.

En gemensam utgångspunkt för alla beslut om skyddsobjekt är att besluten inte får göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd. Gemensamt är också att innebörden av ett beslut tydligt ska tillkännages genom skyltning eller på annat sätt. Ansvaret för se till detta åvilar den myndighet som fattat beslutet.

I skyddslagen finns, vid sidan av principen om att enskilda objektsägare ska vara med på arrangemanget, en regel om att i några fall medgivande uttryckligen ska inhämtas innan ett beslut om skyddsobjekt fattas. Det gäller först och främst i fråga om riksdagens byggnader, där talmannens medgivande krävs innan regeringen får fatta beslut om skyddsobjekt.

För en länsstyrelse gäller på motsvarande sätt att dess beslut om skyddsobjekt för anläggningar eller områden enligt 4 § 3 p. eller 5 § förutsätter medgivande av ägaren – om denne är någon annan än staten – och i vissa fall av nyttjaren.

För länsstyrelsens beslut om skyddsobjekt gäller också att om staten har äganderätt eller nyttjanderätt till egendomen ifråga ska den myndighet som disponerar denna ges tillfälle att yttra sig om det kan ske utan att beslutet onödigt fördröjs. I ärenden rörande egendom som disponeras både av myndigheter som bedriver militär verksamhet och av myndigheter som bedriver civil verksamhet ska Försvarsmakten höras.

I övrigt innehåller lagstiftningen inte några närmare bestämmelser om hur skyddsobjektsärenden ska handhas. Det finns med

andra ord inte några för skyddsobjekt specifika bestämmelser om hur dessa ärenden ska initieras, beredas eller beslutas. Inte heller finns det några bestämmelser om överklagande av beslut om skyddsobjekt.

Däremot ges rörande institutet särskilda skyddsåtgärder vissa bestämmelser (19–22 §§ skyddslagen) av intresse även för skyddsobjekt och länsstyrelsens hantering av dessa. Bestämmelserna innebär att en länsstyrelse får förelägga den som bedriver verksamhet av väsentlig betydelse för totalförsvaret att anordna bevakning, sätta upp inhägnader eller vidta andra liknande åtgärder. En förutsättning är att föreläggandet meddelas för något av de skyddsändamål som kan läggas till grund för beslut om skyddsobjekt eller ”till undvikande av skador genom fientlig verksamhet”. Ett föreläggande kan riktas inte bara mot den som bedriver den skyddsvärda verksamheten, utan också mot områdets eller anläggningens ägare. Av bestämmelserna följer vidare att den som föreläggandet riktas mot är skyldig att tillåta besiktning av verksamheten, att ett föreläggande kan förenas med vite och att den som vidtagit en skyddsåtgärd i vissa fall är berättigad till ersättning. Ersättningsanspråk ska prövas enligt förfogandelagen (1978:262). En länsstyrelses beslut i fråga om särskilda skyddsåtgärder får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Särskilda skyddsåtgärder är ett från skyddsobjekt fristående institut. Det är således i princip utan betydelse om den verksamhet som ska skyddas bedrivs på en anläggning som är eller kan vara skyddsobjekt. Möjligheten att meddela ett föreläggande gäller alltså i fråga om såväl skyddsobjekt som andra anläggningar eller områden.

12.2.2 Beslutsmyndigheternas tillämpning och synpunkter

Allmänt

För att få belyst hur skyddslagens bestämmelser tillämpas av de beslutande organen har vi på olika sätt skaffat oss information från länsstyrelserna och Försvarsmakten.

I det följande redovisar vi våra reflektioner och slutsatser när det gäller beslutsmyndigheternas tillämpning av skyddslagen, såvitt gäller skyddsobjekt. Vi återger också ett urval av de synpunkter

som framförts av företrädare för bl.a. länsstyrelser och Försvarsmakten.

Allmänt sett kan sägas att den rådande beslutsordningen, trots ett svagt stöd i regelverket, i och för sig fungerar väl, men att det inte ger någon tydlig vägledning i fråga om länsstyrelsernas ansvar och roll för säkerställa skyddet för samhällsviktiga anläggningar. Från objektsägarhåll har man efterlyst ett mer aktivt uppträdande från länsstyrelsernas sida.

Initiativ

I de fall där Försvarsmakten fattar beslut om skyddsobjekt har frågan i allmänhet väckts inom organisationen såvida det inte kommit från ett närstående organ som Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

För länsstyrelsernas del inleds däremot ärendena vanligen genom att någon som företräder objektet gör en framställning om att objektet ska förklaras vara skyddsobjekt. Dock gäller många gånger att länsstyrelserna själva tar initiativ och är pådrivande för att en ansökan om skyddsobjekt ska göras. I några fall har det också förekommit att länsstyrelserna formellt initierat ärendena. Till grund för länsstyrelsernas initiativ ligger ofta riskanalyser som företagits av länsstyrelsen själv eller av andra statliga eller kommunala myndigheter. Men vi ska komma ihåg att skyddsobjektsinstitutet här bygger på objektsägarnas samtycke och medverkan och att det inte är något som staten påtvingar privata objektsägare.

Även om många länsstyrelser uppgett att de tagit initiativ till och varit pådrivande för att vissa objekt ska förklaras vara skyddsobjekt, var det ingen länsstyrelse som hade utfärdat föreläggande om särskilda skyddsåtgärder. Åtminstone var det ingen av de handläggare som svarat på vår fråga – om de någon gång begagnat sig av möjligheten att med stöd av 19 § skyddslagen utfärda föreläggande om särskilda skyddsåtgärder – som hade sig bekant att länsstyrelsen formellt tillämpat bestämmelsen.

Från någon länsstyrelse har påpekats att bestämmelsen om särskilda skyddsåtgärder kan ha betydelse som stöd åt en länsstyrelse som önskar se ett förbättrat skydd för viss verksamhet.

Beredning

Vad sedan gäller den närmare beredningen av skyddsobjektsärenden har så gott som samtliga länsstyrelser beskrivit att själva beslutet föregås av olika kontakter med anläggningens ägare eller brukare. Flera länsstyrelserna besöker också anläggningarna ifråga för att bilda sig en uppfattning om bl.a. förhållandena på platsen.

Förutom kontakter med objektets ägare eller brukare tar närmare hälften av länsstyrelserna upp skyddsobjektsfrågan till samråd med andra myndigheter. Dessa myndighetssamråd sker normalt med polismyndigheten i länet och Säkerhetspolisen. Ibland underrättas också Försvarmakten. Det förekommer även samråd med berörd kommun och eventuellt annan länsstyrelse. I de fall inget samråd ägt rum med polismyndigheten, Försvarmakten eller Säkerhetspolisen, är det ändå vanligt att besluten sedermera tillställs dessa för kännedom.

Beslut om skyddsobjekt

Beslut om skyddsobjekt förekommer av skiftande slag. Det normala är att ett beslut gäller för ett visst objekt och utan förbehåll. Det normala är också att beslutet gäller utan tidsbegränsning, men det förekommer i enlighet med skyddslagen också tidsbegränsade beslut. Sådana gäller i huvudsak objekt i form av områden för tillfälliga övningar inom Försvarmakten. Även i andra fall förekommer beslut om tidsbegränsade skyddsobjekt i mer ad hoc-betonade situationer.

För mer permanenta militära övningsområden där allmänheten måste skyddas mot risk för skador, då t.ex. skjutövningar pågår, men i övrigt inte behöver stängas ute från tillträde till området enligt allemansrätten, förekommer en variant där skyddsobjektsbeslutet visserligen gäller utan tidsbegränsning, men där själva tillträdesförbudet hävdas endast på de tider då exempelvis skjutning pågår. Den rättsliga konstruktionen kan sägas vara att det är först då som utomstående personer blir "obehöriga".

Vid sidan av dessa beslut har vi sett exempel på skyddsobjekt som i normalfallet inte hävdas alls. Här finns ett gällande beslut om skyddsobjekt i bakgrunden som en extra säkerhetsfaktor, för det fall säkerhetsarrangemangen plötsligt behöver skärpas (*vilande*

skyddsobjekt). Det kan också vara så att skyddsobjektsstatusen helt enkelt har förlorat aktualitet på grund av att verksamheten ändrats.

Ett vilande skyddsobjekt som alltså under normala förhållanden inte hävdas och i regel inte heller tillkännages som skyddsobjekt ska inte, även om de liknar varandra, förväxlas med en företeelse som kommit att kallas villkorade beslut om skyddsobjekt. Med *villkorade beslut* om skyddsobjekt menas redan fattade beslut om att t.ex. en viss anläggning ”ska vara” skyddsobjekt, om ett visst angivet förhållande inträffar, oftast höjd beredskap. Av länsstyrelsernas beslut om skyddsobjekt är knappt vart femte beslut ett villkorat beslut. Bruket av villkorade beslut är dock koncentrerade till en handfull län. Som exempel på villkorade beslut om skyddsobjekt kan nämnas viktigare knutpunkter i infrastrukturen, såsom broar etc.

De villkorade besluten om skyddsobjekt ska i sin tur skiljas från vad som kommit att kallas *förberedda* (eller planerade) beslut om skyddsobjekt. Dessa beslut är, som uttrycket antyder, formellt inte fattade, däremot har ärendet beretts klart så att ett koncept till beslut ligger färdigt för underskrift om omständigheterna så påkallar.

Metoden med förberedda beslut utgör ett alternativ till de villkorade besluten, och de förberedda besluten avser många gånger samma slags objekt som de villkorade besluten. Ofta finns beslut om skyddsobjekt förberedda för objekt som redan är skyddsobjekt, men där skyddsobjektets gränser enligt det ursprungliga beslutet antas vara för snävt tilltagna för ett läge där exempelvis höjd beredskap gäller. Ett exempel är flygplatser där skyddsobjektets gräns mot allmänheten ofta dras vid säkerhetskontrollen, men där ett nytt beslut om ett större område ofta förberetts för att kunna fattas utan en tidsödande omgång med berörda intresseägare. Det förberedda beslutet kan exempelvis avse hela passagerarterminalen, omkringliggande mark och tillfartsvägar.

Såsom en grov sammanfattning av det sagda kan sägas att ett vilande skyddsobjekt kan hävdas närhelst objektsägaren så bestämmer, medan ett villkorat skyddsobjekt får hävdas endast när det villkor som angetts i själva beslutet har uppfyllts. Förberedda beslut har i praktiken samma betydelse som villkorade beslut med den skillnaden att det förberedda beslutet formellt inte har fattats.

Information om beslut – Skyltning

Att en anläggning m.m. är skyddsobjekt ska enligt reglerna tillkännages genom skyltar eller på annat sätt. Försvarmakten har regeringens bemyndigande att, efter hörande av Rikspolisstyrelsen, bestämma hur skyltarna för skyddsobjekt ska utformas.

När det gäller beslutsmyndighetens tillsynsansvar för att innebörden av ett skyddsobjektsbeslut tydligt tillkännages faller sig saken i allmänhet något olika för Försvarmakten och länsstyrelserna. Detta beror ju på att Försvarmakten ofta själv förestår eller förvaltar de skyddsobjekt man beslutat om, medan länsstyrelsernas beslut så gott som alltid rör andras objekt.

Eftersom det finns länsstyrelser som inte besiktigar objekt vare sig före eller efter ett skyddsobjektsbeslut, säger det sig självt att länsstyrelsens tillsynsfunktion i dessa fall ofta blir illusorisk. Vad dock länsstyrelserna oftast gör är att i beslutet om skyddsobjekt särskilt erinra om att objektet ska skyltas upp.

Vissa länsstyrelser för in beslut om skyddsobjekt i länets författningssamling medan andra inte gör detta. Avgörande för saken synes vara om man i den aktuella länsstyrelsen betraktar skyddsobjektsbeslutet som ett förvaltningsbeslut eller som normgivning.

En angränsande fråga, som tagits upp från objektsägarhåll, är den intressekonflikt som råder mellan ett berättigat intresset av diskretion kring verksamheten, och kravet på skyltning av skyddsobjekten. Saken ställs på sin spets i de fall när själva beslutet om skyddsobjektsförklaring är hemligt enligt sekretesslagen. Vad vi förstått så har man i en del fall löst detta problem genom att skyltningen görs på en inre dörr eller vägg och inte på objektets yttre fasad eller stängsel. En annan fråga där också kritik förts fram gäller det förhållandet att de nuvarande skyddsobjektsskyltarna uttryckligen anger om beslutet meddelats av Försvarmakten eller av länsstyrelsen och därigenom på ett onödigt sätt avslöjar objektets karaktär av militär eller civil anläggning.

Upphävande av beslut om skyddsobjekt

Jämförda med beslut om skyddsobjekt är formella beslut om att återkalla eller upphäva skyddsobjektsstatusen konstigt nog förhållandevis ovanliga. Av länsstyrelsernas enkätsvar framskyntar

dock att denna fråga i stort hanteras på samma sätt som besluten om att förklara något vara skyddsobjekt. Således förekommer det både att beslut om upphörande av skyddsobjekt fattas på framställning eller initiativ av företrädare för objektet eller på direkt initiativ av länsstyrelsen själv. De länsstyrelser som inspekterar befintliga skyddsobjekt prövar i samband med detta aktualiteten hos dessa. När en länsstyrelse finner att förutsättningarna för ett beslut om skyddsobjekt inte längre föreligger, agerar i allmänhet länsstyrelsen för att en begäran om upphörande ska göras eller beslutar länsstyrelsen utan en sådan formell begäran. Även här förekommer det att länsstyrelserna har myndighetsråd och att berörda myndigheter sedermera underrättas om beslutet.

Någon länsstyrelse har önskat att objektsägarna bör åläggas en skyldighet att meddela länsstyrelsen om verksamheten på skyddsobjektet upphör eller ändras.

12.2.3 Överväganden och förslag

Beslutsorganen

Allmänt

Till att börja med vill vi gärna påpeka att den grundläggande struktur för beslut om skyddsobjekt som ges i 1990 års skyddslag enligt vår uppfattning i huvudsak är ändamålsenlig. Det framstår därför som lämpligt att beslutsfattandet i ärenden om skyddsobjekt även fortsättningsvis ska tillkomma regeringen, länsstyrelserna och Försvarmakten. Med det sagda menar vi också att vi inte funnit några vägande skäl att tillföra ytterligare beslutsorgan till kretsen av de nu nämnda.

Däremot har vi haft anledning att mera ingående överväga huruvida några fördelar kan antas stå att vinna genom vissa omfördelningar av beslutsuppgifter mellan Försvarmakten å ena sidan och länsstyrelserna å den andra.

I det föregående har vi beskrivit att Försvarmakten i vissa fall, då man inte kan avvakta länsstyrelsens beslut, interimistiskt får fatta beslut om skyddsobjekt. Det kan röra sig om situationer då behovet av skyddsobjektsförklaring är oförutsett eller annars mer eller mindre hastigt påkommet samt i regel av icke-permanent karaktär. Ett exempel är ett område där Försvarmakten tillfälligt

bedriver övningar eller prov eller har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium och där det är angeläget att bl.a. skydda allmänheten mot skada till följd av verksamheten. Sådana tillfälliga beslut gäller till dess länsstyrelsen beslutar i ärendet, dock längst i tre dygn.

Även om denna Försvarsmaktens interimistiska beslutanderätt i och för sig synes fungera tillfredsställande har vi ändå funnit skäl att fråga oss om man inte kan förenkla denna beslutsordning lite grand. Det gäller i första hand i fråga om skyddsobjektsbeslut av tillfälliga övningsområden. Här framstår nämligen den rådande begränsningen av Försvarsmaktens beslutanderätt – att endast få fatta beslut om skyddsobjekt när länsstyrelsens beslut inte kan avvaktas – som omotiverad. Sedan bestämmelsens tillkomst har skett stora förändringar som innebär att Försvarsmaktens övningar, särskilt under senare år minskat påtagligt och att de övningar Försvarsmakten numera bedriver utanför de egna övningsområdena sällan överstiger tre dagar och så gott som aldrig sker utan föregående samråd med berörda markägare. Till detta kommer att Försvarsmakten redan i dag har beslutanderätten ifråga om skyddsobjekt för områden där en främmande stats militära styrka bedriver utbildning inom ramen för Sveriges PFF-samarbete. Dessa övningar torde inte sällan vara mer omfattande i tid och rum än Försvarsmaktens egna övningar.

Vi har mot den här bakgrunden kommit till uppfattningen att den nuvarande ordningen bör ändras i så motto att undantagsregeln så att säga blir till huvudregel. Med andra ord ska alltid Försvarsmakten när det gäller egna tillfälliga övningar m.m. besluta om skyddsobjekt, dock längst för en tid om tre dygn. Beslutanderätten ska givetvis också gälla tillfälliga övningar m.m. som ska bedrivas av Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Den här ordningen skulle, enligt vad vi inhämtat från Försvarsmakten, innebära att i stort sett samtliga ärenden om skyddsobjektsbeslut avseende tillfälliga övningsområden kunde lyftas från länsstyrelserna.

I övrigt har inte framkommit några vägande skäl för att under normala förhållanden omfördela beslutsbefogenheterna inbördes mellan länsstyrelserna och Försvarsmakten. Det betyder bl.a. att vi inte har funnit att det skulle stå något att vinna med att, såsom Försvarsmakten förslagit för utredningen, dess beslutsbefogenhet skulle omfatta alla övriga myndigheter som hör till Försvarsdepartementet efter mönster av vad som gäller enligt säkerhets-

skyddslagstiftningen. En annan sak är att våra förslag om nya möjliga skyddsobjekt ger nya beslutsuppgifter för såväl länsstyrelserna som Försvarsmakten.

Till sist vill vi tillägga att vi beträffande beslutsordningen mellan länsstyrelserna och Försvarsmakten känt oss manade att pröva om en annan beslutsmodell skulle vara att föredra under mer dramatiska förhållanden, såsom när det råder höjd beredskap. Vad som i så fall närmast ligger till hands vore att Försvarsmakten gavs beslutanderätten. Vi har dock funnit det vanskligt att försöka föreställa oss i vilka lägen – bortsett från tidsnöd – som en sådan beslutsordning skulle vara mer ändamålsenlig än dagens. Mot den bakgrunden och eftersom det inte heller annars under utredningsarbetet har framkommit något som talar för en ändrad beslutsordning under höjd beredskap lämnar vi, med ett undantag, den frågan; det gäller järnvägstransporter där vi förespråkar att Försvarsmakten ges befogenhet att besluta om skyddsobjekt. För övrigt kan tilläggas att regeringen ju alltid har möjlighet att med stöd av skyddslagen meddela bestämmelser om vilken beslutsordning som ska gälla i mer extrema situationer.

Riksobjekt

I anslutning till att radiokommunikationssystemet Rakel tas upp i våra direktiv nämns särskilt frågan om beslutsmodellen och vilken struktur som är lämpligast i sammanhanget. Spörsmålet har sitt intresse genom att systemet Rakel kommer att ha en så gott som heltäckande struktur med installationer över en stor del av landet.

Allt fler skyddsobjekt eller tänkbara sådana är för övrigt i dag sammanlänkade med andra och i många fall utgör ett visst objekt endast en del av ett större system, ofta etablerat i flera län och ibland rikstäckande. Ett exempel på detta utgör anläggningarna på elförsörjningsområdet.

Med beaktande av framväxten av allt fler sammanlänkade system kan man fråga sig om den nuvarande ordningen, att länsstyrelserna endast beslutar om skyddsobjekt belägna i det egna länet, är den mest ändamålsenliga och effektiva. Vi har med andra ord sett oss föranledda att särskilt överväga frågan om vad som skulle stå att vinna med att koncentrera beslutanderätten för vissa objekt till en enda länsstyrelse. Till bilden hör också att beslutanderätten på länsstyrelsenivå beträffande några frågor redan i dag koncentrerats

till vissa länsstyrelser. Ett exempel på en sådan koncentrerad beslutanderätt är ärenden om kampsport som för hela landets räkning äger rum hos Länsstyrelsen i Örebro län.

En fördel vi kan se med en koncentrerad beslutsfunktion för rikstäckande eller sammanlänkade objekt är att besluten rörande dessa kan förväntas präglas av enhetlighet och samtidighet. Att också effektivitetsvinster, i form av fördjupad kompetens och ökad specialisering, typiskt sätt följer med en koncentration av beslutanderätten har också sitt värde i sammanhanget.

Dessa och eventuellt andra fördelar med en centraliserad beslutsordning måste emellertid vägas mot andra, motstående aspekter. Till några mer praktiska hör de fördelar i form av tillgänglighet för besök hos tilltänkta objekt och därmed möjligheten att göra beredningstiderna mindre utdragna som nuvarande ordning innebär. Mot en centraliserad beslutsordning talar vidare att kostnaderna för de objektsbesök som bör ske inför ett beslut om skyddsobjekt torde komma att öka en del. Sedan kan man också reflektera över vilken betydelse man ska tillmätta intresset av en hög grad av enhetlighet och likformighet i beslutsfattandet och om detta intresse egentligen alls är i fara med den beslutsordning som gäller. Till detta kan läggas att vi förslår en möjlighet att överklaga av skyddsobjektsbeslut. I vågskålen ligger också fördelarna med det länsstyrelsebaserade beslutsfattandet inom ramen för det geografiska områdesansvaret med den regionala överblicken och närheten till beslutsfunktionerna på skyddslagsområdet och angränsande sakområden som detta innebär.

Men framför allt är det de mer principiella aspekterna kring länsstyrelsernas förvaltningsuppgifter som måste vara avgörande. De fördelar med en centraliserad beslutsordning som finns är ju inte unika för just området skyddsobjekt, utan kan säkert hävdas på många fler av de förvaltningsområden som länsstyrelserna ansvarar för. Frågan om en centralisering av beslutsuppgifter inom den regionala statliga förvaltningen måste rimligen bedömas i ett vidare sammanhang än som gäller bara ordningen för beslut om vissa skyddsobjekt. Frågan är därmed av sådan förvaltningspolitiskt principiell betydelse att den inte hör hemma i vår utredning.

Om vi så efter detta återvänder till frågan om beslutsordningen i fråga om skyddsobjekt för beståndsdelar i kommunikationssystemet Rakel, följer av resonemangen i det föregående att även frågor härom ska hanteras inom ramen för den beslutsmodell som gäller i dag.

Om beslutsprocessen och institutet särskilda skyddsåtgärder m.m.

Inledning

Som vi tidigare konstaterat innehåller skyddslagsregleringen få bestämmelser om hur ärenden om skyddsobjekt ska initieras, beredas och hur beslut om skyddsobjekt ska utformas och följas upp.

Skyddslagsregleringens tystnad härvidlag kan antas vara en bidragande orsak till att länsstyrelserna kommit att hantera skyddsobjektsärendena med ett varierande mått av initiativkraft och att det bland länsstyrelserna utbildats olika rutiner och metoder bl.a. för beslutens beredning, avfattande och uppföljning. T.ex. synes det variera betydligt mellan länsstyrelserna i vilken grad de besöker anläggningar före och efter beslut fattas om att anläggningen ska vara skyddsobjekt. Våra enkätsvar visar här att det vid inventeringar och besiktningar på plats emellanåt uppdagas att beslutade skyddsobjekt inte längre används och att detta leder till att besluten upphävs. Enkätsvaren visar emellertid också att sådana besök eller besiktningar efter beslut sker sporadiskt och på sina håll inte alls. Under utredningsarbetet har vi också förstått att vissa skyddsobjekt är "vilande" i meningen att de inte bevakas av skyddsvakter eller poliser, utan av andra som då inte har de särskilda befogenheter skyddslagen erbjuder.

Det bör redan här sägas att vi i vår granskning av beslutsprocessen funnit just företeelsen *vilande skyddsobjekt* särskilt intressant. Inte därför att de skyddsobjekten – som vi menar är förfelade – egentligen skulle vara speciellt många eller i sig direkt lagvidriga, utan mer för att de på sitt sätt synliggör bristerna i dagens skyddslagsstiftning, brister som vi nu anser vara viktiga att rätta till. Vilande skyddsobjekt synliggör ytterst också det ofrånkomliga i att skyddet av ett skyddsobjekt, hur viktigt det än är för samhället, till sist ändå kan vara beroende av intresse, incitament och resurser hos den som är ansvarig för objektet. Det är med andra ord knappast möjligt för det allmänna att i alla lägen garantera skyddet av ett skyddsobjekt som ägs och drivs av privata aktörer på en avreglerad marknad, med mindre än att staten själv tar över ansvaret för det operativa skyddet. Eftersom detta inte är något alternativ, annat än möjligen vid särskilt extrema situationer, återstår därför att lita till samhällsansvaret, viljan, intresset och

förmågan hos anläggningens ägare eller motsvarande. Som väl är sammanfaller i regel intressena hos ägaren och staten.

Med det sagda vill vi understryka det som tidigare framhållits, nämligen att en skyddslagstiftning inte löser alla problem kring samhällets sårbarhet och behovet av operativt skydd av samhällsviktiga anläggningar. Behövs speciella, kvalificerade skyddsåtgärder eller skyddsnivåer för viss samhällsviktig verksamhet, måste det istället vara upp till speciallagsstiftning att definiera kriterierna och kraven för detta, liksom också konsekvenserna när reglerna inte efterlevs, t.ex. i form av indragna tillstånd m.m.

Att säkerhetshöjande åtgärder även måste botten i något slags egenvärde för den som driver den utsatta verksamheten vinner enligt vår uppfattning också stöd av det förhållande att institutet om särskilda skyddsåtgärder under långliga tider inte tycks ha tillämpats av länsstyrelserna. Som framgått av enkätsvaren var det alltså ingen av länsstyrelserna som redovisat att man formellt begagnat sig av möjligheten att med stöd av skyddslagen förelägga särskilda skyddsåtgärder. Detta gäller alldeles oavsett hur aktivt vissa länsstyrelser i övrigt arbetat i förhållande till tänkbara skyddsobjekt. Det ska här tilläggas att även Utredningen om tillträdesskydd gjorde en liknande erfarenhet då den under 1980-talet granskade länsstyrelsernas tillämpning av institutet. Utredningen fann då att möjligheten att förelägga någon särskilda skyddsåtgärder knappast tillämpats alls.

Institutet Särskilda skyddsåtgärder omgestaltas till Extra skyddsåtgärder

I enlighet med vårt ovan förda resonemang och med beaktande av att institutet särskilda skyddsåtgärder under långa tider knappast använts anser vi nu att det är dags att föreslå att institutet avskaffas i sin nuvarande form. Länsstyrelsernas möjlighet att förelägga särskilda skyddsåtgärder bör alltså tas bort. Däremot vill vi stärka länsstyrelserna på annat sätt och ge dem redskap för säkerställa att skyddsobjekt har ett i alla relevanta avseenden dugligt skydd. Det är med andra ord viktigt att säkerställa att skyddsobjektstatusen förbehålls de anläggningar m.m. som är kvalificerade härför och där ägaren eller motsvarande i handling bejakar skyddsobjektsansvaret.

Vad vi alltså anser behövs är bl.a. en bestämmelse som ger beslutsmyndigheten möjlighet att förena ett beslut om skydds-

objekt med krav på att anläggningen utrustas med ett relevant tekniskt skydd när så framstår som påkallat. Ett annat sätt att kompensera borttagandet av institutet särskilda skyddsåtgärder på är att, såsom vi föreslår, föra en del av de totalförsvarsviktiga verksamheterna till skyddsobjektsfamiljen.

I föregående avsnitt (11.4) har vi konstaterat att ett fullgott skydd av en anläggning, vid sidan av bevakningsinsatser av skyddsvakter, ofta förutsätter en viss nivå på den tekniska säkerheten och att skyddslagen kunde fylla en funktion även mot mera tekniskt betingade hotscenarier med inriktning på dataintrång och liknande angrepp mot elektroniska kommunikationer, genom bestämmelser som gör det möjligt att ställa upp krav på ett visst fysiskt skydd för skyddsobjektet. Särskilt på det byggnadstekniska området finns numera ofta möjligheter att genom olika skalskydd skydda anläggningar och områden från fysiska intrång och mot angrepp i form av EMP och HMP, för att nu återvända till några bekanta exempel.

Enligt vår mening framstår det också som principiellt sett rimligt att staten kan förvissa sig om att relevanta byggnadstekniska skyddsarrangemang vidtas när den genom ett skyddsobjektsbeslut ger objektsägaren mer långtgående rättsliga verktyg för sitt skydd, samtidigt som vissa fri- och rättigheter kring objektet kanske begränsas. I klartext menar vi att beslutsmyndigheten, vid behov, som förutsättning för skyddsobjektsstatus ska kunna kräva att anläggningens fysiska skydd förbättras.

Det här principiella resonemanget ska ses i ljuset av att det samtidigt finns ett samhälleligt intresse av att de särskilt skyddskrävande samhällsfunktionerna verkligen tillförsäkras ett fullgott skydd. Resonemanget utgår således inte från ett synsätt om något sorts tvåpartsförhållande, utan ska mer betraktas som en utgångspunkt och bas för ett mer effektivt och utvecklat samarbete mellan staten och näringslivet, där rimliga förmågekrav ska balanseras mot ett ansvarstagande för verksamheten. Även en ny skyddslagsreglering ska ju, som tidigare har understrukits, baseras på frivilliga ansvarsåtaganden från enskilda objektsägare.

Tidsbegränsade skyddsobjektsbeslut m.m.

Till den här skissade ordningen om att kunna förena ett beslut om skyddsobjekt med föreskrifter om extra skyddsåtgärder bör läggas bestämmelser om *tidsbegränsade skyddsobjektsbeslut* i vissa fall, liksom om *omprövning* och *skyldigheter för anläggningsföreträdare att upplysa om skyddsobjektsbeslut och att informera beslutsmyndigheten om viktigare förändringar*. Tillsammans bedömer vi nämligen att sådana bestämmelserna kan bidra till att skyddsobjektsstatusen fokuseras på de objekt som verkligen är i behov av den och att en högre grad av självsanering åstadkoms i systemet, allt för att minimera förekomsten av vilande skyddsobjekt där statusen antingen kommit till som en extra säkerhet för ”framtida behov” eller blivit kvar trots att verksamheten avvecklats eller ändrats, men där allmänhetens fri- och rättigheter likväl rättsligt sett inskränks invid objekten.

Att införa en ordning där vissa skyddsobjektsbeslut tidsbegränsas även när någon tidpunkt för verksamhetens avveckling inte framskymtar vid beslutstillfället bedömer vi alltså kan vara till nytta, främst för länsstyrelserna och deras tillsynsroll. Som vi tidigare redogjort för har ju nämligen länsstyrelserna ofta ett i jämförelse med Försvarsmakten svårare utgångsläge när man handhar skyddsobjektsärenden eftersom de, till skillnad från Försvarsmakten, inte själva driver verksamhet vid objekten och därigenom kan få en naturlig insyn i dem. Till detta kommer att många av de civila skyddsobjekt som omfattas av länsstyrelsernas beslutanderätt kännetecknas av en hög utvecklingstakt samtidigt som ägarförhållandena i verksamheterna inte sällan skiftar över tiden. Vi tänker här särskilt på anläggningar för elektroniska kommunikationer men även försvarsindustriella anläggningar och teknisk infrastruktur i övrigt, dvs. skyddsobjekt som räknas till 4 § 3 p. i 1990 års skyddslag.

Sammantaget anser vi alltså att länsstyrelsernas roll som beslutsfattare skulle stärkas om merparten av de skyddsobjektsbeslut som i dag räknas till den tredje punkten tidsbegränsades. I praktiken tänker vi oss en modell där länsstyrelserna i god tid innan ett skyddsobjektsbeslut löper ut får en naturlig kontakt med skyddsobjektets företrädare, en kontakt varigenom länsstyrelserna kan uppdatera sin kunskap om objektet för att enklare och säkrare kunna bedöma dess fortsatta förutsättningar.

En lämplig tidsbegränsning skulle därvid i normalfallet kunna vara att ett beslut om skyddsobjekt gäller under högst fem år. För mer beständiga objekt som kan antas behålla sin verksamhet under lång tid, såsom exempelvis kärnkraftverk och flygplatser, kan dock längre tid eller ett tillsvidarearrangemang vara att föredra. En bestämmelse skulle således som huvudregel kunna fastslå att ett beslut om skyddsobjekt avseende sådana anläggningar som vi avser gäller tills vidare, dock som längst under fem år om det inte är uppenbart att den skyddsvärda verksamheten vid objektet kommer bestå under längre tid.

För att i någon mån ytterligare stärka beslutsmyndigheterna, främst länsstyrelserna, och för att betona värdet av en fungerande dialog mellan dem och skyddsobjektsägarna föreslår vi en allmän bestämmelse om uppgiftsskyldighet för de sistnämnda. Det bör således lagfästas att den som äger, disponerar eller annars nyttjar ett skyddsobjekt ska underrätta den myndighet som har beslutat om skyddsobjektet om förutsättningarna för beslutet har ändrats väsentligt. Vidare bör en ny skyddslag uttryckligen ange att även ett beslut om att inrätta ett skyddsobjekt får upphävas eller ändras när skäl för detta föreligger. Till sist bör också uttryckligen anges att det är den som äger, disponerar eller annars nyttjar ett skyddsobjekt som normalt svarar dess bevakning och för de extra skyddsåtgärder som beslutsmyndigheten kan ha föreskrivit i samband med själva skyddsobjektsbeslutet.

De nya bestämmelser om omprövning och uppgiftsskyldighet liksom anmärkningen att skyddsobjektets företrädare svarar för objektets bevakning får emellertid närmast ses som en kodifiering av den ordning som redan gäller.

I samband med att skyddslagsregleringen i dessa avseende anpassas efter verkligheten bör också lagfästas att det är den som äger, disponerar eller annars nyttjar skyddsobjektet som har ansvaret för att innebörden av skyddsobjektsbeslutet tillkännages genom tydlig skyltning eller på annat sätt. Vi har ju ovan kunnat konstatera att den nuvarande ordningen vari beslutsmyndigheten har tillsynsansvaret för skyltningen möter svårigheter, särskilt för länsstyrelserna som ju visserligen råder över själva besluten men inte över objekten. Genom att uttryckligen lägga ansvaret på den aktör som har möjlighet att anordna skyltning, eller på annat sätt tillkänna ge innebörden av beslutet, rättas detta till. Givetvis ska som tidigare utformningen av själva skyltarna styras av Försvarsmakten efter hörande av Rikspolisstyrelsen. Det förtjänar här att

tilläggas att problematiken kring skyltar som, genom angivandet av beslutsfattare, utvisar huruvida objektet är av övervägande civil eller militär karaktär bör lösas genom att skyltarna ges en mer neutral utformning.

Att den föreslagna bestämmelsen om tillkännagivande av skyddsobjektsbeslut förskjuter det formella ansvaret för skyltningen får knappast någon saklig betydelse för Försvarmaktens vidkommande, eftersom den i de flesta fall redan ansvarar för driften av de skyddsobjekt den har beslutat. På den civila sidan ser vi inte heller någon fara för att t.ex. skyltningen skulle bli eftersatt med den föreslagna ordningen. Däremot vill vi framhålla att den föreslagna ordningen står i god överensstämmelse med vår syn på ett aktivt och ansvarsfullt åtagande av den som driver ett skyddsobjekt. Som tidigare gäller också här att den nya bestämmelsen närmast är att se som en kodifiering av den ordning som redan i dag gäller.

Det är viktigt att här understryka att det i våra resonemang om vilande skyddsobjekt och förslag till nya bestämmelser inte ska inläsas något påstående om att nutida ansökningar om skyddsobjektsförklaring, eller för den delen beredning och uppföljning av skyddsobjektsbeslut, generellt skulle vara bristfälliga. Snarare är det så att vi vill ta höjd för en framtida ökning av nya skyddsobjekt som den föreslagna lagstiftningen öppnar möjlighet till.

Övrigt

Som sagts tidigare syftar våra förslag till att motverka företeelsen vilande skyddsobjekt och samtidigt bidra till att skyddsobjektsstatusen inriktas på de anläggningar som har aktualitet, är kvalificerade och där ägaren eller motsvarande bejaktar skyddsobjektsansvaret.

Mot denna bakgrund är det naturligt att fråga sig hur de hemliga skyddsobjekten och villkorade skyddsobjektsbesluten bör hanteras framgent.

Vad först gäller de villkorade skyddsobjektsbesluten – dvs. de beslut som innebär att en viss anläggning m.m. ska vara skyddsobjekt först under förutsättning att ett visst villkor inträffar, t.ex. höjd beredskap – ska till att börja med sägas att vi visserligen inte vänder oss emot dessa beslut på samma sätt som beträffande vilande skyddsobjekt, men att vi helst ser att också de villkorade

besluten utmönstras som beslutsmodell. Istället bör de villkorade skyddsobjektsbesluten, som i strikt mening inte trätt i kraft och som inte heller genom skyltning kommit till allmänhetens kännedom, ersättas av en lösning enligt den metod som tillämpas för de förberedda besluten. Lösningen som vi ser den är alltså att ett beslut om skyddsobjekt förbereds hos beslutsmyndigheten för att närhelst behovet uppstår snabbt kunna sättas i verket genom förvaltningsärenden sedvanliga beslutsåtgärder. Vi tror att den här ordningen kan uppnås utan särskilda författningsregler härom.

När det gäller de hemliga skyddsobjekten ställer sig saken något mera komplex. Det handlar här många gånger om i och för sig aktiva anläggningar m.m. där sekretess råder beträffande själva beslutet om skyddsobjekt. I dessa fall har anläggningens status som skyddsobjekt inte kommit till allmänhetens kännedom, varför heller inga skyltar sätts upp till klargörande av innebörden av de förbud som gäller med skyddsobjektsbeslutet. Till bilden hör dock att de statliga myndigheter och organ, som undantagslöst står för de hemliga anläggningarna, ytterst sällan har intresse av att just med skyddslagen som grund hävda objekten gentemot utomstående. Detta beror naturligtvis på att ett ianspråktagande av de särskilda rättsverkningar som följer med skyddsobjektsstatusen gentemot enskilda till sist förutsätter att skyddsobjektets existens och status skulle röjas. I praktiken blir de hemliga skyddsobjekten därför vilande i den meningen att de särskilda rättsverkningar inte tas i anspråk av bevakningspersonalen. Skulle trots allt bevakningspersonal hävda skyddsobjektet gentemot utomstående förutsätter detta som sagt att den som berörs av ingripandet åtminstone muntligen blir upplyst om att det rör sig om ett skyddsobjekt och vad det innebär. Detta är ju i själva verket en förutsättning för att det över huvud taget ska kunna bli aktuellt att utkräva ansvar för en överträdelse. Vi anser inte heller att det här berörda spørsmålet kräver någon författningsreglering, främst därför att företeelsen som sådan är så sällsynt.

12.3 Godkännande som skyddsvakt m.m.

12.3.1 Bestämmelserna

Skyddslagstiftningen

Skyddsvakt är en samlande beteckning på alla som utan att vara poliser har de särskilda befogenheter som skyddslagen ger. Innan en person utses att som skyddsvakt bevaka ett skyddsobjekt, måste personen i fråga vara godkänd som skyddsvakt.

Det är således ett förfarande i två steg innan någon kan verka som skyddsvakt. Först ska den tilltänkta personen bli godkänd som skyddsvakt och därefter kan han eller hon utses till skyddsvakt, dvs. få ett uppdrag eller en anställning.

Det finns inga bestämmelser om vem som utser en skyddsvakt eller formerna för detta. Normalt är det den myndighet eller det företag som äger, förvaltar, nyttjar eller har bevakningsuppdrag i fråga om skyddsobjektet som också utser skyddsvakten.

Däremot finns i skyddsförordningen (5 §) bestämmelser som rör godkännande av skyddsvakter. Grundläggande är att Försvarsmakten beslutar om godkännande av den som ska utses som skyddsvakt inom Försvarsmakten och som tillhör myndighetens personal. I övriga fall är det länsstyrelsen i det län där vederbörande är bosatt som beslutar i godkännandefrågan.

Ett godkännande som skyddsvakt ska avse en bestämd tid, längst fem år, och kan begränsas till att avse endast vissa skyddsobjekt.

Som skyddsvakt får bara den godkännas som har erforderlig utbildning och i övrigt är lämplig för uppgiften (6 § skyddsförordningen). I den praktiska tillämpningen knyts i regel godkännandet till att den det gäller har eller ska få ett bevakningsuppdrag, en anställning hos en skyddsobjektsägare eller en anställning i ett bevakningsföretag.

När det gäller de närmare detaljerna kring utbildningen av skyddsvakter regleras dessa med stöd av 18 § 1 skyddsförordningen i föreskriftsform av Försvarsmakten beträffande Försvarsmaktens personal och i övrigt av Rikspolisstyrelsen. Styrelsen har i RPSFS 1991:5 (FAP 579-3) utfärdat relativt utförliga föreskrifter och allmänna råd för utbildning av skyddsvakter.

När det däremot gäller kriterier för lämplighetsprövningen är de rättsliga hållpunkterna jämförelsevis begränsade. Det finns således i skyddslagstiftningen inte några bestämmelser om vilka

informationskällor, främst register, mot vilka kontroll ska göras eller efter vilka kriterier eventuell information ska värderas.

Däremot finns i andra författningar bestämmelser om olika slags säkerhets- och lämplighetsprövningar som i flera fall ska tillämpas också i fråga om skyddsvakter. Det är i huvudsak bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen och lagen (1974:191) om bevakningsföretag med resp. anknytande förordningar som här är av intresse.

Säkerhetsskyddslagstiftningen

Av central betydelse på området är säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsprövning som syftar till att klarlägga den granskade personens lojalitet och pålitlighet ur säkerhetssynpunkt. Säkerhetsprövning ska enligt 11 § säkerhetsskyddslagen göras (1) innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller (2) anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism.

I vissa fall omfattar säkerhetsprövningen *registerkontroll* och *särskild personutredning*. I övrigt gäller att en säkerhetsprövning ska grundas på den *personliga kännedom* som finns om den som prövningen gäller och *uppgifter som framgår av betyg, intyg och referenser* (14 § säkerhetsskyddsförordningen).

Registerkontroll ska bl.a. göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt eller något annat deltagande i verksamhet om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i *säkerhetsklass*.

Här gäller tre skilda säkerhetsklasser beroende på hur känslig och omfattande information som kommer ifråga för den aktuella anställningen eller befattningen; säkerhetsklass 1 är att beteckna som den mest känsliga medan säkerhetsklass 3 antas medföra den från sekretessynpunkt jämförelsevis minsta exponeringen.

Med säkerhetsklass 3 avses anställningar m.m. som innebär att man får del av sekretessbelagda uppgifter som är av betydelse för rikets säkerhet och där ett röjande av uppgifterna kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa. I jämförelse härmed tar säkerhetsklass 1 sikte på anställningar m.m. som innebär man i stor omfattning får del av sekretessbelagda uppgifter som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, medan säkerhetsklass 2 ligger någonstans mitt emellan (17 §).

Registerkontrollens omfattning beror på vilken säkerhetsklass som gäller t.ex. för den aktuella bevakningsuppgiften. För säkerhetsklass 3 får registerkontrollen omfatta kontroll mot belastningsregistret, misstankeregistret och SÄPO-registret och uppgifter som annars behandlas inom Säkerhetspolisen. Som jämförelse kan nämnas att för säkerhetsklass 1 eller 2 får registerkontrollen omfatta "varje uppgift som finns tillgänglig om den kontrollerade och, om det är oundgängligen nödvändigt, om make eller sambo" (21 §). Dessutom ska inom ramen för en säkerhetsprovning i säkerhetsklass 1 och 2 även utföras en s.k. särskild personutredning. I denna personutredning ska undersökning göras bl.a. av den kontrollerades ekonomiska förhållanden (18 §).

Det ska i sammanhanget tilläggas att en säkerhetsklassad anställning vid staten, en kommun eller ett landsting endast får innehas av den som är svensk medborgare (29 §).

Registerkontroll får även göras av den som anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism (14 §). Detta kan t.ex. komma ifråga för den som deltar i verksamhet på anläggningar m.m. som kan vara eller är skyddsobjekt. Den registerkontroll som görs till skydd mot terrorism motsvarar i princip den som gäller för säkerhetsklass 3. Det är alltså även i detta fall fråga om kontroll gentemot belastningsregistret, misstankeregistret, SÄPO-registret och uppgifter som annars behandlas hos Säkerhetspolisen (22 §).

Vad särskilt gäller frågan vilka myndigheter som ska besluta om registerkontroll avseende befattningar som är placerade i säkerhetsklass 2 och 3 gäller i huvudsak följande. I de flesta fall är det den myndighet som ansvarar för verksamheten som beslutar om placering i säkerhetsklass. Förutom kommuner, landsting och länsstyrelser rör det sig här om ett drygt sjuttiotal statliga myndigheter som inom sina resp. verksamheter kan besluta om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll. Skulle däremot den aktuella verksamheten bedrivas i ett bolag fattas motsvarande beslut av Affärsverket svenska kraftnät om elförsörjningsverksamheten berörs; av Luftfartsstyrelsen om flygtransportverksamheten berörs; av Post- och telestyrelsen om telekommunikationsverksamheten berörs; för övriga verksamheter av länsstyrelsen i det län där bolaget har sitt säte (19 § säkerhetsskyddsförordningen).

Skulle istället registerkontroll komma ifråga på grund av skyddet mot terrorism är det däremot väsentligt färre myndigheter som beslutar om kontrollen. Här gäller att Försvarsmakten beslutar om registerkontroll i fråga om personal som utses att delta i

verksamhet vid sådana skyddsobjekt över vars status som skyddsobjekt Försvarsmakten beslutat; Luftfartsstyrelsen beslutar i fråga om personal på civila flygplatser m.m.; Affärsverket svenska kraftnät om personal på sådana anläggningar inom elförsörjningen som är skyddsobjekt; Rikspolisstyrelsen om personal som ska delta i verksamhet vid statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder; Regeringskansliet i fråga om registerkontroll av personal inom Regeringskansliets byggnader. I övriga fall, utom för riksdagens eller riksdagens myndigheters byggnader, är det länsstyrelsen i det län där skyddsobjektet finns som beslutar om registerkontroll av personal på skyddsobjektet (27 § säkerhetsskyddsförordningen). Det kan här tilläggas att det är den som bestämmer om registerkontroll som självständigt avgör om personen i fråga ska anlitas (27 §).

Det sagda innebär sammanfattningsvis att Försvarsmakten, med stöd av säkerhetsskyddslagstiftningen, ska säkerhetspröva de skyddsvakter man själv godkänner, men också i vissa fall de man i övrigt utser, dvs. även de civila skyddsvakter man anlitar och som inte hör till Försvarsmaktens personal, t.ex. personal från ett bevakningsföretag. Detta har sin grund antingen i att ifrågavarande uppdrag är placerat i säkerhetsklass eller att bevakningsuppgiften för skyddsobjektet har betydelse för skyddet mot terrorism. Registerkontrollen när det gäller skyddet mot terrorism motsvarar som ovan nämnts i princip säkerhetsklass 3. Det är med andra ord genom säkerhetsskyddslagstiftningens bestämmelser om registerkontroll och säkerhetsprovning som Försvarsmaktens provning vid godkännande eller utseende av skyddsvakter får sitt närmare innehåll.

Lagen om bevakningsföretag

När det gäller länsstyrelsens godkännandeprovning av den majoritet av de civila skyddsvakterna som har eller ska få anställning vid auktoriserade bevakningsföretag är det istället lagen om bevakningsföretag och anknytande förordning samt tillämpningsföreskrifter som har primär betydelse.

Enligt 4 § lagen om bevakningsföretag ska all personal i bevakningsföretaget vara godkänd vid provning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt. Denna provning ska göras av länsstyrelsen i det län där den som

prövningen gäller huvudsakligen avses komma att tjänstgöra (6 §). Av 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. framgår sedan att en länsstyrelse vid prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska inhämta uppgifter som avses i 21 § 2 säkerhetsskyddslagen; för anställning i bevakningsföretag som väktare (och skyddsvakt) ska alltså göras registerkontroller gentemot belastningsregistret, misstankeregistret och SÄPO-registret samt uppgifter som annars behandlas hos Säkerhetspolisen, dvs. en registerkontroll som för säkerhetsklass 3.

När det gäller de närmare utgångspunkterna för länsstyrelsernas bedömning av den information som kan framkomma, bl.a. genom registerkontrollerna, ges viss vägledning av de föreskrifter och allmänna råd som Rikspolisstyrelsen med stöd av förordningen utfärdat för prövningen av personal inom bevakningsföretag, RPSFS 2006:15 (FAP 579-2). Där framgår att högre krav ska ställas på väktares och föreståndares laglydnad och lämplighet än på annan personal. Brott som i normalfallet bör leda till att en person inte ska godkännas på grund av bristande laglydnad är uppsåtliga brott mot liv och hälsa samt tillgreppsbrott. Ansökan om godkännande bör även avslås om någon vid upprepade tillfällen begått brott, som det inte kan följa fängelse på, t.ex. vissa trafikbrott, om detta tyder på en bristande respekt för lagar och andra författningar. Exempel på omständigheter som i normalfallet bör leda till att en person inte ska godkännas på grund av bristande lämplighet är om den som avses med ansökan varit föremål för ingripande – eller vid upprepade tillfällen riskerat utsätta sig för ingripande – med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. eller 13 § polislagen. Detsamma gäller om det framkommer att en person lider av psykisk störning, missbrukar narkotika eller liknande. För att bli godkänd för anställning i bevakningsföretag ställs också krav på bl.a. bra språkkunskaper.

För andra civila skyddsvakter, dvs. de som inte har eller ska få anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag, är rättsläget kring länsstyrelsernas godkännandeprovning inte lika klart. Det är främst grunden för länsstyrelsernas tillgång till uppgifter från Säkerhetspolisen som är otydlig. När det däremot gäller belastningsregistret och misstankeregistret har länsstyrelserna, med stöd av bestämmelser i resp. förordning, direktåtkomst för sina lämplighetsprovningar. Samtidigt ska framhållas att det numera knappast alls förekommer att en person blir godkänd som skyddsvakt utan att han eller hon har eller ska få en anställning vid ett bevaknings-

företag eller annars har koppling till ett bevakningsuppdrag och som därmed i regel ger tydliga förutsättningar för en allsidig prövning av personens lämplighet.

12.3.2 Beslutsmyndigheternas tillämpning och synpunkter

Som vi tidigare nämnt har vi genomfört en enkät till länsstyrelserna och haft diskussioner med bl.a. några länsstyrelser och med Försvarmakten för att få belyst hur skyddslagens bestämmelser tillämpas av de beslutande organen. I det följande redovisar vi våra reflektioner och slutsatser när det gäller beslutsmyndigheternas godkännandeprovning av skyddsvakter och frågor som knyter sig till dessa. Det är därvid främst den rättsliga grunden för länsstyrelsernas lämplighetsprovning som här är av intresse liksom deras möjlighet att – utan uttryckligt lagstöd – återkalla ett meddelat godkännande.

Inledningsvis kan vi dock konstatera att det hösten 2007 fanns omkring 2 820 skyddsvakter med gällande godkännanden från länsstyrelse. Av dessa var 1 022 godkända av Länsstyrelsen i Stockholms län och 327 av Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Skåne, Uppsala och Östergötlands län räknade vardera runt 200 godkända skyddsvakter. Av skyddsvakterna godkända av Länsstyrelsen i Stockholms län var ungefär 90 procent anställda i bevakningsföretag och de största uppdragsgivarna för skyddsvakter i länet var Försvarmakten, Luftfartsverket och Riksbanken. Av skyddsvakterna i Västra Götalands län var två tredjedelar anställda i bevakningsföretag och en tredjedel anställd direkt av Luftfartsverket.

Utöver de närmare 3 000 länsstyrelsegodkända skyddsvakterna fanns under hösten 2007 drygt 12 000 skyddsvakter med gällande godkännande av Försvarmakten. Det stora flertalet av dessa militära skyddsvakter organiseras inom Hemvärnet.

När det så gäller beslutsmyndigheternas hantering av godkännande frågor kan genomgående konstateras att dessa ärenden ter sig något mer komplexa för länsstyrelserna än för Försvarmakten som genom att själv utbilda, godkänna och utse samt därefter arbetsleda sina egna skyddsvakter på ett enklare sätt än länsstyrelserna kan utöva tillsyn över skyddsvakterna.

Som ett talande exempel kan nämnas att Försvarmakten för den händelse en militär skyddsvakt skulle anses olämplig, helt

enkelt kan lösa vederbörande från sin skyddsvaktssyssla, utan att först ta ställning till frågan om återkallelse av godkännandet. För en länsstyrelse kompliceras däremot bilden i motsvarande fall av att bestämmelser om återkallande av skyddsvaktsgodkännande saknas.

Just det förhållandet att skyddslagsstiftningen inte innehåller några bestämmelser om återkallande av ett skyddsvaktsgodkännande har från länsstyrelsehåll framhållits som en brist. Att det saknas lagstöd för att återkalla ett godkännande som skyddsvakt har föranlett länsstyrelserna att utfärda sina godkännanden på ett sådant sätt att giltigheten för godkännandet knyts till en viss anställning eller bevakningsuppgift. Härigenom har det ansetts möjligt att åstadkomma den effekten att skyddsvaktens godkännande förfaller, om han eller hon skiljs från eller eljest lämnar anställningen eller uppdraget. Metoden att koppla godkännandets giltighet till en viss anställning eller dylikt har dock nackdelar för länsstyrelserna i det att de tvingas utfärda nya godkännanden varje gång en skyddsvakt byter arbets- eller uppdragsgivare.

Det har också från länsstyrelsehåll framhållits som ett bekymmer att reglerna om vad som gäller för godkännande som skyddsvakter inte är så tydliga i jämförelse med dem som enligt lagen om bevakningsföretag gäller för väktare. Det framstår t.ex. som oklart om samma bedömningskriterier ska tillämpas för en skyddsvakt anställd i ett bevakningsföretag som för en skyddsvakt anställd hos någon annan.

Särskilt när det gäller generella kontroller mot SÄPO-registret anses läget oklart beträffande vissa skyddsvakter som inte är eller ska bli anställda vid bevakningsföretag.

12.3.3 Överväganden och förslag

Godkännandeprövning

Som framgår av den lämnade redogörelsen är de regler som rör länsstyrelsernas godkännande m.m. av skyddsvakter inte helt överskådliga, delvis oklara och i vissa avseenden ofullständiga. De bristerna bör nu i sak åtgärdas.

Av en reglering på området bör så långt det är möjligt framgå vad som gäller i fråga om kriterierna och underlaget för godkännandeprövningen. När det gäller denna prövning anser vi

först och främst att en ny reglering tydligt bör lägga fast i vilka hänseenden en skyddsvakt ska granskas. Vidare bör det vara klart vilka kontroller godkännandemyndigheterna bör låta utföra.

En tydlig reglering kring länsstyrelsernas godkännande av skyddsvakter bör alltså slå fast vilka kvalifikationskrav som måste uppfyllas för att bli godkänd. I det avseendet kan bestämmelserna för väktare, och för den delen även för ordningsvakter, tjäna som förebilder. En klar och entydig reglering är viktig dels från rättsäkerhetssynpunkt för den enskilde, dels som en slags kvalitetsgaranti för den som utser eller anlitar en skyddsvakt.

Det är härvid givet att en skyddsvakt likt varje annan väktare ska prövas med avseende på sin laglydnad och medborgerliga pålitlighet. Självklart måste en skyddsvakt även i övrigt vara lämplig för de uppgifter som följer med skyddsvaktstjänsten, bl.a. genom att ha erforderliga kunskaper för uppgiften.

När det sedan gäller själva godkännandeprövningen anser vi att utgångspunkten måste vara att den för skyddsvakter i allmänhet ska vara minst lika ingående som den prövning som länsstyrelserna utför i fråga om väktare enligt lagen om bevakningsföretag.

Ett godkännande av väktare (och i och för sig också av skyddsvakter i auktoriserade bevakningsföretag) ska föregås bl.a. av att uppgifter hämtas in från belastningsregistret, misstankeregistret och SÄPO-registret. Samma bör således gälla i fråga om skyddsvakter, något som i de allra flesta fall redan är fallet.

Skulle sedan en viss verksamhet fordra mer ingående kontroller av skyddsvakter får, där förutsättningar för detta föreligger, en sådan ordning skapas genom bestämmelserna om placering i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen, så att kontrollen sker för en högre säkerhetsklass än grundnivån. Detta låter sig dock inte göras annat än då det rör sig om behovet av skydd för rikets säkerhet.

I säkerhetsskyddslagen finns särskilda regler om krav på svenskt medborgarskap i vissa fall. Vi har inte funnit behov av att också i skyddslagsregleringen ha bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap. Inte heller har vi funnit att det behövs att, vid sidan av ovannämnda kontroller mot misstanke-, belastnings- och SÄPO-registret, också ha uttryckliga bestämmelser om särskild personutredning av den som söker godkännande som skyddsvakter. I det sammanhanget kan påpekas att varje arbets- eller uppdragsgivare genom ett omsorgsfullt rekryteringsförfarande många gånger kan skaffa sig en bra bild av en aktuell person genom

uppgifter om denne som framgår av betyg, intyg, referenser och liknande – och detta alldeles oavsett säkerhetsskyddslagstiftningens tillämpningsområde.

Som beskrivning i det föregående visat har länsstyrelserna och Försvarmakten inte samma kontrollverktyg att använda sig av. Här gäller t.ex. att länsstyrelsens har direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistren, medan Försvarmakten baserar sin granskning på säkerhetsskyddslagstiftningen. Den här skillnaden vad gäller hur underlaget inhämtas har vi inte funnit anledning att göra någon ändring i.

Återkallelse av godkännande

Till skillnad från de regler som finns för väktare och ordningsvakter saknas i fråga om skyddsvakter uttryckliga bestämmelser om återkallelse av ett godkännande. Sådana bestämmelser bör nu tas in i skyddslagstiftningen. Även här kan bestämmelserna för väktare och för ordningsvakter tjäna som förebilder. För ordningsvakter gäller att om vederbörande inte längre uppfyller vissa för uppdraget grundläggande villkor ifråga om laglydnad och lämplighet, eller det annars finns särskilda skäl, får förordnandet återkallas. Beslut om återkallelse meddelas av den myndighet, dvs. Polisen, som har meddelat förordnandet. I avvaktan på att en fråga om återkallelse avgörs får polismyndigheten besluta om avstängning av ordningsvakten. För väktare gäller att godkännandet ska återkallas inte bara när det inte längre finns förutsättningar för godkännande, utan också när den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom tre månader därefter har visat att han eller hon fått en ny anställning eller ett nytt uppdrag hos ett sådant företag.

Den reglering som i dag gäller för skyddsvakter kan få till följd att en skyddsvakt, som slutar eller förlorar sin anställning vid ett bevakningsföretag och som därmed får sitt godkännande som väktare återkallat, i princip behåller sitt godkännande som skyddsvakt intill dess det av tidsskäl upphör att gälla. Här ska dock tilläggas att denna situation inte är särskilt vanlig, eftersom länsstyrelserna numera normalt knyter skyddsvaktsgodkännandets giltighet till t.ex. en anställning vid ett bevakningsföretag. Alldeles oavsett att länsstyrelserna således på ett framsynt sätt praktiskt har

hanterat denna onöjaktighet i lagstiftningen, anser vi att saken bör ges en författningsmässig lösning.

Med hänvisning till det sagda föreslår vi alltså bestämmelser som på ett klart sätt anger när ett skyddsvaktsgodkännande ska kunna återkallas vid brister såväl i fråga om kvalifikationskraven som när det gäller anknytningen till anställningen eller bevakningsuppdraget. Detta betyder att reglerna om godkännande ska innehålla krav på en sådan anknytning och att godkännandebeslutet innehåller sådana uppgifter. Dessutom bör återkallelse kunna ske om det annars finns särskilda skäl för det. Ett exempel på sådana skäl kan vara att en skyddsvakt innehar en bisyssla eller annan sidouppgift av olämpligt slag som kan sätta ifråga förtroendet för honom eller henne som skyddsvakt.

Uppkommer fråga om att återkalla ett godkännande och kan det antas att godkännandet kommer att återkallas, bör återkallelse också få ske till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Till sist ska sägas att den reglering av kriterierna för godkännande och av återkallelse av ett godkännande som vi föreslår bör gälla generellt för skyddsvakter vare sig de godkänns av länsstyrelser eller av Försvarsmakten. Även om de problem som berörts beträffande dagens reglering inte ter sig lika framträdande på det militära området, anser vi av principiella skäl det angeläget att ny reglering ska ha generell giltighet för alla slags skyddsvakter.

13 Överklagandefrågor

Utöver den nuvarande möjligheten att överklaga beslut om godkännande som skyddsvakt införs en möjlighet att överklaga beslut i fråga om skyddsobjekt. Beslut som får överklagas är beslut om att inrätta skyddsobjekt, beslut om vilka särskilda förbud som ska gälla vid sådana samt beslut om extra skyddsåtgärder. Beslut som fattats av regeringen ska dock undantas från den ordningen.

13.1 Bestämmelserna

Generella bestämmelser om överklagande av förvaltningsbeslut finns i förvaltningslagen (1986:223). Den lagen anger dock inte att förvaltningsbeslut kan överklagas, inte ens som huvudregel. 22 § förvaltningslagen stadgar nämligen att ”ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom emot och beslutet kan överklagas”. Svaret på frågan om ett visst beslut kan överklagas får alltså sökas i andra författningar än förvaltningslagen. Det kan vidare nämnas att förvaltningslagen kan sättas ur spel inte bara av annan lag, utan även av bestämmelser i förordningar (se 3 § förvaltningslagen). Om ett visst beslut kan överklagas, gäller som huvudregel enligt 22 a § förvaltningslagen att allmän förvaltningsdomstol är överprövningsinstans.

I den nuvarande skyddslagen finns inga bestämmelser om överklagande av beslut som fattats med stöd av lagen. Sådana bestämmelser finns i 19 § skyddsförordningen, som anger att beslut i 5, 8, 11 och 14 §§ skyddsförordningen får överklagas. Här avses således beslut om en viss person ska godkännas som skyddsvakt eller skyddsområdesvakt (5 och 14 §§ skyddsförordningen), beslut enligt 19 § skyddslagen om särskilda skyddsåtgärder (8 § skydds-

förordningen) samt beslut i fråga om tillstånd för utlänningar att uppehålla sig på militärt skyddsområde (11 § skyddsförordningen).

Andra beslut som fattats med stöd av lagen eller förordningen kan enligt dessa regler inte överklagas.¹ Således får beslut enligt t.ex. 2 § skyddsförordningen inte överklagas. I 2 § anges vilka myndigheter som ska fatta beslut enligt bl.a. 3 § skyddslagen. Av 19 § skyddsförordningen följer således indirekt att ett beslut om skyddsobjekt enligt 3 § skyddslagen inte får överklagas. Inte heller kan ett beslut om t.ex. fotograferingsförbud överklagas.

Tidigare fanns möjlighet att få vissa icke överklagbara beslut, som fattats av regeringen eller annan myndighet, prövade enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Enligt den nu gällande lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, är möjligheten till rättsprövning begränsad till att avse endast regeringsbeslut. Ett beslut som en länsstyrelse eller Försvarsmakten fattat med stöd av skyddslagstiftningen kan alltså inte rättsprövas.

Även om skyddslagstiftningen således inte ger stöd för att ett beslut om skyddsobjekt kan överklagas kan en möjlighet till detta som framgår av nästa avsnitt ändå finnas.

13.2 Överväganden och förslag

Även framdeles bör det vara möjligt att överklaga beslut som rör frågan om godkännande som skyddsvakt, dvs. i praktiken beslut om att någon inte godkänns. I konsekvens med vårt förslag om en uttrycklig bestämmelse om återkallelse av godkännande som skyddsvakt bör det finnas en motsvarande regel om överprövning av ett återkallelsebeslut.

Frågan är om en ny reglering ska ge en uttrycklig möjlighet att överklaga andra beslut grundade på lagstiftningen. Spörsmålet är i första hand aktuellt i frågor om beslut rörande skyddsobjekt: ett positivt eller ett negativt beslut härom, liksom ett beslut att upphäva eller ändra ett fattat beslut om skyddsobjekt.

Innebörden av de förslag som vi lägger fram är att beslut om skyddsobjekt där den som äger, disponerar eller annars nyttjar

¹ Förfogandelagen (1978:262), som reglerar förfarandet avseende ersättning enligt 22 § skyddslagen, innehåller dock vissa bestämmelser om överprövning. Lagen (1985:206) om viten, som är tillämplig på viten enligt 21 § skyddslagen, innehåller också bestämmelser om överprövning.

objektet är någon annan än staten i de flesta fall inte ska förekomma utan att denne medger detta och är beredd att ta det ansvar som följer med skyddsobjektsbeslutet. I dessa fall – liksom i de fall där ägaren eller brukaren är staten – bör det i praktiken inte finnas något egentligt behov av en överklagandemöjlighet. Trots detta anser vi att det av principiella skäl bör finnas en formell möjlighet i lagstiftningen att kunna överklaga sådana beslut. Detsamma gäller för de situationer där ägaren eller brukaren eftertraktar ett beslut om skyddsobjekt för sin anläggning, men där länsstyrelsen inte bejaktar detta och således avslår framställningen härom. Med samma principiella synsätt bör också beslut om att upphäva eller ändra ett beslut om skyddsobjekt kunna överklagas av ägaren eller brukaren.

De situationer som ryms under resonemanget hittills avser inte skyddsobjekt som beslutas för främst skyddet för allmänheten eller militära ändamål (5 § 5 och 6 § i den föreslagna skyddslagen). För sådana beslut, som i regel torde avse områden med andra ägare än det allmänna, kommer det i de flesta fall inte att krävas medgivande från ägaren eller brukaren. Ett tillträdesförbud eller alternativa förbud kommer i flera fall att gälla mot den som äger, disponerar eller annars nyttjar området. Ett beslut om skyddsobjekt kan därför medföra en kännbar inskränkning av ägarens m.fl. möjligheter att nyttja området. Intresset av en uttrycklig överklagandemöjlighet är därför här högst berättigat, och det alldeles oavsett att Försvarsmakten i regel träffar överenskommelse med ägaren eller brukaren kring markdispositionen.

Till de principiella och rättssäkerhetsmässiga skäl som talar för de föreslagna överklagandemöjligheterna hör även intresset av att hålla rättstillämpningen på en enhetlig och konsekvent linje.

Överklagandemöjligheterna för de berörda objekts- eller markägarna m.fl. ska omfatta också frågor rörande förbudsbeslut kopplade till skyddsobjektsbeslutet, t.ex. ett avbildningsförbud, liksom beslut om extra skyddsåtgärder.

En länsstyrelses eller Försvarsmaktens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. till länsrätten. Beslut om skyddsobjekt kan avse mycket viktiga intressen. Syftet med ett sådant beslut kan i värsta fall kan gå helt förlorat, om beslutet inte kan gå i verkställighet omedelbart. Av det skälet bör ett beslut gälla utan hinder av att beslutet har överklagats. En sådan ordning hindrar inte att den överprövande domstolen, med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen, inhiberar beslutet.

Att vi nu i den nya lagstiftningen föreslår en uttrycklig överklagandemöjlighet för den som är direkt berörd i fråga om skyddsobjektsbeslut utesluter inte att det kan finnas andra än ägare eller brukare som kan vara berörda och därmed i vissa fall ha ett rättslig intresse av att kunna få ett beslut om skyddsobjekt överprövat. Dessa fall låter sig dock svårligen fångas upp i en överklagandereglering som är knuten direkt till skyddslagstiftningen. Utan de intressen som det kan röra sig om bör, såsom i dag, fortsatt grunda sina möjligheter till rättslig prövning på annan reglering, nämligen Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Här ska därför lämnas en beskrivning av några aktuella bestämmelser i konventionen. Att märka är att konventionen utgör svensk lag.

I dess artikel 6.1 stadgas bl.a.:

Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter [...], vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Av intresse i sammanhanget är begreppet "civil rättighet". Den närmare innebörden, som i viss mån är omtvistad, har beskrivits på följande sätt.²

Kriteriet är om ett visst förfarande är avgörande för rättigheter som kan anses vara av privat natur, och vid bedömningen av detta ska man inte ta hänsyn till effekter som är avlägsna eller indirekta [...] utan frågan är om ett förfarande direkt påverkar privata rättigheter. Vid tillämpning av dessa allmänna principer har Europadomstolen funnit att artikel 6:1 reglerar inte bara förfaranden som allmänt kan anses gälla privaträtten utan också en rad förfaranden som i många andra länder är av förvaltningsrättslig snarare än civilrättslig natur.

T.ex. har expropriationsbeslut ansetts röra sådana civila rättigheter som avses i artikeln.

Ett beslut om att ett område ska vara skyddsobjekt kan, utöver i de fall där vi redan har föreslagit en överklagandemöjlighet, i speciella lägen sägas beröra enskilda civila rättigheter i här avsedd betydelse. Det kan således inte helt uteslutas att rörelsefriheten under allemansrätten i vissa situationer skulle kunna anses vara en sådan rättighet.

² Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3 uppl. s. 144.

Förutom kravet på domstolsprövning i artikel 6.1, kan nämnas kravet på tillgång till ett "effektivt rättsmedel" enligt artikel 13 i Europakonventionen, som också kan ha en viss betydelse för frågan om möjligheten att överklaga beslut enligt skyddslagen. Enligt artikel 13 ska envar, vars fri- och rättigheter enligt konventionen har "kränkts", ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. De konventionsskyddade rättigheter som skulle kunna komma i fråga i detta sammanhang torde främst vara äganderätten och rörelsefriheten. Av praxis följer att det för tillämpning av artikeln inte förutsätts att man först måste konstatera att ett konventionsbrott faktiskt föreligger. Det räcker för klaganden att visa "rimliga grunder" för sitt påstående att hans eller hennes rättigheter enligt konventionen har kränkts, för att artikel 13 ska vara tillämplig. Om det i en sådan situation saknas ett "effektivt rättsmedel" enligt den nationella rätten, föreligger ett konventionsbrott gentemot artikel 13.

Enligt vår bedömning kan ett beslut om skyddsobjekt någon gång vara av det slaget att det kan anses röra enskilda civila rättigheter i Europakonventionens mening. I dessa fall har den enskilde en rätt till domstolsprövning av beslutet, oavsett om detta regleras i skyddslagstiftningen. Därmed är de rättsliga intressen till överprövning tillgodosedda också för de fall som vi ansett inte böra tas upp i själva saklagstiftningen.

I praktiskt taget alla fall kommer en länsstyrelse eller Försvarsmakten att vara den myndighet som beslutar om skyddsobjekt. I dessa fall överklagas besluten som tidigare sagts till resp. länsrätt. När det gäller de enstaka fall där regeringen fattar beslut bör dessa av principiella skäl inte kunna överklagas och således uttryckligen undantas från regleringen i skyddslagstiftningen. I den mån ett regeringsbeslut om skyddsobjekt kan anses innefatta en prövning av en enskilda rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen kan frågan bli domstolsprövad med stöd av rättsprövningslagen, som uttryckligen föreskriver en sådan möjlighet.

Till sist kan i sammanhang nämnas de beslut som här är ifråga inte vinner rättskraft. I de fall en myndighet har avslagit en framställning om att besluta att t.ex. en anläggning ska vara ett skyddsobjekt, står det sålunda företrädaren för objektet fritt att, som ett alternativ till att överklaga, göra en ny framställning och därvid anföra nya omständigheter till stöd för saken.

Del IV

Övrigt

14 Konsekvensbeskrivning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vi göra en kostnadsberäkning och andra konsekvensbeskrivningar av de förslag som vi lägger fram. I direktiven anges att vi också ska analysera huruvida ett genomförande av förslagen innebär någon förändring av det offentliga åtagandet och om förslaget riskerar att leda till att kraven på statliga insatser ökar samt i övrigt redogöra för eventuella förändringar i ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna, landstingen samt företag och andra enskilda.

Ett huvudsyfte med vårt arbete har varit att åstadkomma en modernisering av lagstiftningen till skydd för samhällsviktiga verksamheter. Ambitionen har varit att skapa ett regelverk som ger bra förutsättningar för ett väl avpassat, effektivt säkerhetsskydd samtidigt som det erbjuder en flexibilitet över tiden och kan möta skiftande förhållanden.

Fler icke-statliga och icke-kommunala aktörer är i allt större utsträckning ansvariga för samhällsviktiga verksamheter. Det har väckt frågor om hur det allmännas inflytande över skyddet ska säkerställas. Detta samtidigt som vi har funnit det väsentligt att bibehålla den grundläggande principiella konstruktionen med frivilla åtaganden från de enskilda objektägarnas sida.

En ökad sårbarheten hos många vitala samhällsfunktioner i kombination med framväxten av ett vidgat säkerhetshot gör det nödvändigt att ge skyddslagstiftningen ett något vidare tillämpningsområde än i dag. Det gäller såväl i fråga om skyddsobjekten (det vi ska skydda) som beträffande skyddsändamålen (vad vi ska skydda oss mot). Resultatet är inte bara att särskilda rättsliga skyddsmöjligheter ges för fler viktiga anläggningar m.m. som kan vara i farozonen för kriminella angrepp, utan också att positiva effekter uppstår på det mer förebyggande planet.

Att det rättsliga skydd som följer med en skyddsobjektsstatus enligt våra förslag kan ges åt fler samhällsviktiga anläggningar m.m.

än i dag innebär i grunden inte några ökade kostnader för de blivande objektsägarna. De anläggningar m.m. som är aktuella som möjliga skyddsobjekt har rimligtvis redan i dag ett bra verksamhetsskydd. Vad som tillförs genom att anläggningen blir skyddsobjekt är förbättrade rättsliga verktyg för att upprätthålla skyddet; det är ju i princip inte lagstiftningen, utan omvärldsförändringarna i form av hot och risker som reser krav på nya, mer konkreta skyddsarrangemang. Och därtill kommer, som nyss sagts, att lagstiftningen även framdeles ska bygga på att enskilda objektsägare frivilligt åtar sig att handha ett skyddsobjekt med det ansvar som det innebär. Att en anläggning har ställning som skyddsobjekt ger ju som en bonuseffekt samtidigt ett förbättrat skydd mot andra brottsliga angrepp än de som skyddslagens skyddsändamål gäller.

Sammanfattningsvis har vi funnit att våra förslag i praktiken inte bör innebära några ökade kostnader vare sig för blivande enskilda eller offentliga, civila skyddsobjektsägare. Det betyder så här långt att vi inte kan se att det finns några berättigade anspråk på ökade statliga insatser, i vart fall under mer fredliga förhållanden. En annan slutsats är att ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna, landstingen, näringsidkare och enskilda inte rubbas.

Försvarsmakten har rollen både som objektsägare eller objektsnyttjare och som förvaltningsmyndighet med beslutsuppgifter på skyddslagsområdet. Vår bedömning är att förslagen inte innebär några nya kostnader för Försvarsmakten. Avskaffandet av systemet med militära skyddsområden i förening med att antalet fasta skyddsobjekt minskar bör tvärt om innebära vissa lättnader i fråga om både administrativt arbete och bevakningsuppgifter.

När det sedan gäller länsstyrelsernas förvaltningsuppgifter rörande skyddsobjekt och skyddsvakter innebär förslagen att länsstyrelserna får en något vidgad roll. Att en ny skyddslag har ett vidare tillämpningsområde än den nuvarande innebär inte med nödvändighet att antalet skyddsobjekt som varje länsstyrelse ska besluta om kommer att bli särskilt mycket större. Det är emellertid inte antalet skyddsobjekt som är utmaningen, utan då mer synen på att länsstyrelserna ska ha en stärkt roll i sammanhanget. En uppstramning av rutinerna inför beslut om skyddsobjekt tillsammans med ett system med tidsbegränsad giltighetstid för och omprövning av många skyddsobjektbeslut innebär sannolikt en ökad arbetsbelastning för en del länsstyrelser. Detsamma kan gälla genom ett mer aktivt förhållningssätt i frågor om godkännande av

skyddsvakter och återkallelse av godkännande. Samtidigt innebär de föreslagna reglerna om objektägarnas uttryckliga ansvar vad gäller bl.a. information till länsstyrelserna vissa lättnader för styrelserna.

Det kan likväl förefalla troligt att länsstyrelserna sammantaget torde få något mer att göra till följd av den skyddslagstiftning som vi föreslår. Att med någon grad av tillförlitlighet förutsäga hur arbetsbelastningen kan komma att förändras är dock omöjligt. Den saken hänger ihop bl.a. med hur många fler ärenden om skyddsobjekt som ska beredas och beslutas, hur aktiva på annat sätt länsstyrelserna kommer att bli och vilken utveckling i övrigt den praktiska rättstillämpningen leder till, inte minst när det gäller de presumtiva objektsägarnas agerande. En annan svårbedömd sak är hur många nya skyddsvakter som framdeles kan behövas. En faktor, som vi inte har kunnat skaffa oss en uppfattning om, är vidare hur resursläget är hos länsstyrelserna för det aktuella området. Likaledes har vi inte kunnat bedöma hur stor potential för rationaliseringar länsstyrelserna kan ha.

Mot den här bakgrunden säger det sig självt att det är praktiskt omöjligt göra några säkra beräkningar om det kommer att behövas några resursförstärkningar för att fullt ut förverkliga våra förslag vare sig för länsstyrelsekollektivet eller för några enskilda länsstyrelser, och i så fall i vilken omfattning.

Som en avslutning på konsekvensbeskrivningarna ska sägas att förslagen inte har bedömts inverka menligt på de grundlagsenliga fri- och rättigheter som är av intresse i sammanhanget. Många nya tänkbara skyddsobjekt är av det slaget att det inte heller i dag finns någon rätt till tillträde till dem för enskilda. I den utsträckning så är fallet torde den rätten inte påverkas av skyddsobjektsstatusen. Ett tillträdesförbud innebär inte någon inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter m.fl. Principiellt sett innebär förslaget att avskaffa de militära skyddsområdena att de grundlagsmässiga intressena stärks.

15 Följdändringar

Det förslag till ny skyddslagsreglering som vi lägger fram föranleder följdändringar i många författningar. Eftersom det endast är fråga om konsekvensändringar, och inte några ändringar i sak, har vi valt att inte tynga betänkande med fullständiga förslag till följdändringar, utan presenterar i stället de aktuella författningarna på följande sätt:

- 21 kap. 3 § brottsbalken;
- 3 § lagen (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m.;
- 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning;
- 3 kap. 6 § minerallagen (1991:45);
- 2 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.;
- 10 § säkerhetsskyddslagen (1996:627);
- 4 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning;
- 2 § elberedskapslagen (1997:288);
- 6 § lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter;
- 11 och 17 §§ förordningen (1979:1091) om gränsövervakningen i krig m.m.;
- 3 § förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen);
- 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300);
- 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12);
- 14 § mineralförordningen (1992:285);
- 27 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633);
- 1 § hemvärnsförordningen (1997:146);
- 1–3 §§ förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden;

- 5 § förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen.

En kommentar ska här fogas till ändringsbehovet i lagen om allmän kameraövervakning. Den omstrukturering som vi gör av de regler som anger möjliga skyddsobjekt får betydelse för den framtida lydelsen av 4 § första stycket 1 lagen om allmän kameraövervakning. Vi förespråkar nämligen, med minsta möjliga ändring i sak, att byggnader, anläggningar eller områden som enligt 5 § 3 och 5, 6 § 1, 3 och 4 eller 7 § i den nya skyddslagen beslutas vara skyddsobjekt ska omfattas av undantaget i 4 § lagen om allmän kameraövervakning. Även om dessa ändringar i den lagen i princip är konsekvensändringar sett från ett skyddslagsperspektiv, kan det eventuellt finnas andra aspekter utifrån kameraövervakningslagens synvinkel. Som vi tidigare har nämnt är denna lagstiftning föremål för en översyn (dir 2008:22), och vi anser därför att följdändringarna lämpligen bör tas om hand av den utredningen.

16 Författningskommentar

Skyddslagen

Inledande bestämmelser

1–3 §§

I de inledande paragraferna finns de grundläggande bestämmelserna som anger vad lagen handlar om och lagens syfte. Bestämmelserna motsvarar 1990 års skyddslags rubrik och 1 §. Ämnet behandlas i avsnitt 6 och 9.1–9.3.

Grov, organiserad brottslighet anges i 2 § som ett nytt skyddsändamål. Saken har behandlats i avsnitt 9.2.2. De antagonistiska säkerhetshot som lagen syftar till att ge skydd mot anges som brottslighet av skilda slag. Den nuvarande regleringen anknyter till brottsbeskrivningar som förekommer inom straffrätten. Även om begreppet, grov organiserad brottslighet numera är ett vedertaget begrepp inom brottsbekämpningen, finns inte någon legaldefinition av begreppet (jämför departementspromemorian [Ds 2008:6] *Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet*). Eftersom bestämmelsen om skyddsändamål inte utgör en straffrättslig reglering, är det inte heller nödvändigt att använda brottsbeteckningar för att ange de säkerhetshot som skyddslagen syftar till att ge skydd mot. Vad som menas med grov, organiserad brottslighet har ingående beskrivits tidigare. Alldeles oavsett detta måste vi vara på det klara med att den grova, organiserade brottsligheten i sina uttrycksformer kommer att skifta över tiden och ta sig ut i nya uttryck. Att begreppet som sådant inte är fastlagt i lagstiftningen erbjuder en större mått av flexibilitet i sammanhanget.

3 § har behandlats i avsnitt 9.3.

Skyddsobjekt

4 §

Paragrafen motsvarar 3 § i 1990 års skyddslag. Ämnet behandlas i avsnitt 6.

Behovet av skydd i något av de i 2 § eller 3 § uppräknade hänseendena måste föreligga i det särskilda fallet för att ett beslut om skyddsobjekt ska kunna meddelas. Eller med andra ord: en anläggning som behöver skyddas mot sabotage, spioneri m.m., terroristbrott eller grov, organiserad brottslighet eller ett område där en för allmänheten farlig försvarsverksamhet bedrivs kan beslutas som skyddsobjekt.

5–6 §§

Paragraferna motsvarar närmast 4 § i 1990 års skyddslag. De frågor som närmare anknyter till paragraferna behandlas i avsnitt 8.

I paragraferna har gjorts en uppdelning mellan vad som kan betecknas som övervägande civila skyddsobjekt och som behandlas i 5 §, resp. militära skyddsobjekt som tas upp i 6 §. Uppdelningen bygger på vem som enligt den föreslagna skyddsförordningen ska fatta beslutet om skyddsobjekt, ett civilt organ eller Försvarsmakten.

Regleringen om de civila skyddsobjekten i 5 § innebär *för det första* att några av de nuvarande möjliga skyddsobjekten har förts över i oförändrat skick till 5 § 1 och 2 p. samt till 3 p. (del av strecksats fem och strecksats sex). Det gäller 3 p. anläggningar för energiförsörjning, vattenförsörjning och transporter samt försvarsindustriella ändamål. Här kan tillfogas att en uppräknande beskrivning av möjliga skyddsobjekt på elområdet finns översiktligt samlad i en av Svenska Kraftnät m.fl. framtagna *Vägledning: Skyddsobjekt inom elförsörjningen*.

För det andra har några nya möjliga skyddsobjekt tillförts till 3 p., nämligen byggnader m.m. som används eller är avsedda dels för verksamhet som innefattar allmän ordning och säkerhet (strecksats tre), dels för Sveriges försörjning med sedlar och mynt (del av strecksats fem). Dessa frågor behandlas i avsnitt 8.3.1 resp. 8.3.2.

För det tredje innebär regleringen i 5 § att det för en del av de nuvarande möjliga skyddsobjekten görs förtydliganden, utvidg-

ningar och avgränsningar (3 p.). Det gäller genom att uttrycket elektroniska kommunikationer (del av strecksats fem) används i stället för de nuvarande orden "rundradioförsörjning" och "radio- och telekommunikationer". Saken behandlas i avsnitt 8.3.3. Införandet av begreppet elektroniska kommunikationer innebär en anpassning till utvecklingen i samhället när det gäller datakommunikationer och annan IT-användning och följaktligen en utvidgning av möjliga skyddsobjekt. Med begreppet täcks också in nya företeelser av den tekniska utvecklingen på området i framtiden. I det sammanhanget ska framhållas att det nya radiokommunikationssystemet Rakel inte ska betraktas som ett enda objekt, utan som ett system som består av skilda delar, däribland växlar och basstationer, som ska bedömas för sig i skyddsobjektsfrågan. Detta har betydelse för själva beslutsordningen (se avsnitt 12.2.3).

En annan förändring som både preciserar och i någon mån utvidgar kretsen av möjliga skyddsobjekt är utbytet av orden "ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt" mot uttrycket (1) ledning av räddningstjänsten (strecksats ett), (2) fredstida krishantering (strecksats två) och (3) totalförsvarets civila delar i övrigt (strecksats fyra). Det är endast för räddningstjänsten som avgränsningen till ledningsverksamhet behålls.

Under uttrycket fredstida krishantering, som i olika språkliga former används på andra håll i svenska författningar, ryms flera högt prioriterade samhällsviktiga verksamheter, däribland hanteringen, dvs. tillverkning, lagring och tillhandahållande, av strategiskt viktiga läkemedel. Användningen av nyckelordet totalförsvaret är begränsat till dess civila delar, och det får vid prövning som skyddsobjekt mot lagens skyddsändamål en naturlig avgränsning till verksamhet av vital betydelse. Det ska också ses som en viss kompensation för att det i 1990 års skyddslag reglerade fristående institutet "särskilda skyddsåtgärder" föreslås avskaffat. Genom att använda totalförsvarsbegreppet finns en flexibilitet över tiden och inför skiftande förhållanden vad gäller hotbilden mot särskilt samhällsviktiga verksamheter.

Som en avgränsning av kretsen möjliga skyddsobjekt ska ses att uttrycket "statliga förvaltningsbyggnader" tas bort och ersätts dels av några av de förändringar som redan berörts här, dels av ett uttryck som tar sikte på ledning eller styrning av statlig verksamhet. Under detta ryms en rad skiftande verksamheter på

lokal, regional och central nivå som innefattar någon form av ledning eller styrning av statlig verksamhet. Under denna beskrivning faller inte verksamheter som uteslutande eller till sin helt övervägande del består av endast administrativa eller förvaltande uppgifter. Eftersom allt fler samhällsviktiga verksamheter upprätthålls av kommunerna, har även byggnader m.m. som används för att leda eller styra kommunal verksamhet tagits med i förteckningen över möjliga skyddsobjekt. Med kommunal verksamhet avses i sammanhanget även verksamhet som utförs av ett landsting.

När det gäller beslutande statliga och kommunala församlingar, t.ex. riksdagens kammare och kommunfullmäktige, gör principen om förhandlingsoffentlighet att utrymmet för ett skyddsobjektarrangemang bör vara mycket begränsat. Behovet av säkerhetskydd får tillgodoses genom andra rättsliga verktyg.

I 6 § behandlas vad som kan kallas de militära skyddsobjekten. I förhållande till dagens reglering görs här endast begränsade förändringar som har berörts i de allmänna avsnitten. Den enda påtagliga nyheten är att militära fordon förs in under skyddsobjektsfamiljen. En utförlig redogörelse för denna fråga finns i avsnitt 8.4.

Uppräkningen av möjliga skyddsobjekt i 5 och 6 §§ är uttömmande vad gäller fredstida förhållanden. Även med ambitionen att förtydliga och precisera vilka byggnader, andra anläggningar och områden som är presumtiva som skyddsobjekt har det inte varit möjligt att avstå från att använda uttryck och begrepp som är ganska vida eller abstrakta. Detta är nödvändigt bl.a. för att inte låsa regleringen i alltför konkreta beskrivningar och för att hålla en flexibilitet över tiden i lagstiftningen. En konsekvens härav är att beskrivningen av tänkbara skyddsobjekt i vissa delar överlappar eller flyter in i varandra; ett och samma objekt kan därmed rymmas under fler än en punkt i uppräkningslistan av skyddsobjekt. Så kan t.ex. anläggningar som kommer att användas av den blivande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutas som skyddsobjekt enligt flera punkter i 5 §. Detsamma torde gälla för flera myndigheter och särskilt sådana som är verksamma inom områdena fredstida krishantering eller totalförsvarets civila delar i övrigt och som samtidigt inom sina ansvarsområden utövar ledning eller styrning av statlig verksamhet. I ett beslutssammanhang är det inget som hindrar att man i stället för att åberopa flera möjliga

punkter hänvisar endast till den punkt som mest passar in på det aktuella objektet.

7 §

Paragrafen motsvarar 5 § i 1990 års skyddslag. Ordet anläggningar inbegriper självfallet även byggnader; det ordet har av stilistiska skäl inte nämnts här. En språklig ändring har gjorts vad gäller beskrivningen av de exceptionella situationer under vilka paragrafen är tillämplig. Vidare har gjorts ett tillägg i ett andra stycke som innebär att det blir möjligt att göra järnvägstransporter till skyddsobjekt, dvs. i praktiken enskilda tågset lastade med materiel och förnödenheter som är av betydelse för totalförsvaret. Den frågan behandlas sist under avsnitt 8.4.

Verkningar av ett beslut om skyddsobjekt

8 §

Paragrafen motsvarar 7 § i 1990 års skyddslag. Den innebär i sak inte några förändringar. Fotoförbudet i paragrafens andra stycket innebär i praktiken ett kameraförbud och därmed inbegrips även kameraförsedda mobiltelefoner. Avbildningsförbudet omfattar också förbud mot sjömätning och lodning.

9 §

Paragrafen motsvarar 8 § i 1990 års skyddslag. I sak har inte gjorts några ändringar.

10 §

Paragrafen motsvarar 9 § i 1990 års skyddslag. Endast förtydligande ändringar har gjorts. Med poliser avses här, liksom annars, inte bara yrkespoliser utan också beredskapspoliser och militärpoliser. Bevakas ett skyddsobjekt av en kustbevakningstjänsteman, tillämpas bestämmelserna i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär bevakning.

11 §

Bestämmelserna i paragrafen har utan ändring i sak förts över från 10 § i 1990 års skyddslag. Rätten att undersöka fordon m.m. tar sikte bara på fordon som kommit till platsen tillsammans med någon person som är föremål för kroppsvisitation. Innebörden av uttrycket ”invid” behandlas närmare i avsnitt 11.3.

12 §

Paragrafen är ny och innebär en hänvisning till de bestämmelser i lagen (1988:150) om allmän kameraövervakning som innebär att kameraövervakning av vissa skyddsobjekt är undantagen från tillståndplikt och från kravet på upplysning om övervakningen. Saken har berörts i avsnitt 4.4. Lagen om allmän kameraövervakning finns med i förteckningen över nödvändiga följdändringar (avsnitt 15).

Bevakning av skyddsobjekt*13 §*

Paragrafen har utan ändring i sak förts över från 11 § i 1990 års skyddslag.

14 §

Paragrafen motsvarar 12 § i 1990 års skyddslag.

15 §

Paragrafen motsvarar 13 § i 1990 års skyddslag. De befogenheter som en skyddsvakt har att gripa en misstänkt med stöd av paragrafen har utsträckts till att gälla terroristbrott och annat brott riktat mot skyddsobjektet. Gripanderätten korresponderar därmed i huvudsak med de skyddsändamål som anges i 2 §. I stället för uttrycket grov, organiserad brottslighet – som passar mindre bra när det gäller att ange förutsättningarna för tvångsmedelsbefogenheter – anges ”annat brott riktat mot skyddsobjektet”.

Däriigenom markeras att det ska röra sig om ett brott som är direkt riktat mot själva skyddsobjektet. Denna konstruktionen med en mer allmänt hållen beskrivning liknar den som finns enligt lagen (2004:1100) om luftfartsskydd där förutsättningarna för kroppsvisitation m.m. är att det handlar om att förebygga brott som ”utgör en fara för säkerheten vid luftfart”.

16 §

Paragrafen motsvarar med vissa förtydliganden 14 § i 1990 års skyddslag.

17–19 §§

Paragraferna motsvarar 15 §, 16 § resp. 17 § i 1990 års skyddslag. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

20 §

Paragrafen motsvarar 7 § i 1990 års skyddsförordning.

21 §

I paragrafen, som motsvarar 18 § i 1990 års skyddslag, har gjorts det tillägget att tystnadsplikten uttryckligen tar sikte också på förhållanden av betydelse för säkerheten för skyddsobjektet.

Beslut om skyddsobjekt

22 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 2 § i 1990 års skyddslag. Ämnet har behandlats bl.a. i avsnitt 6. Paragrafen reglerar den avvägning mellan motstående intressen som beslutsmyndigheten ska göra i ärenden om skyddsobjekt. Vikten av proportionalitet och av att begränsa olägenheter nämns särskilt. Det är inte bara intressena för ett objekts ägare eller motsvarande som är i fokus, utan också tredje mans, dvs. allmänhetens. Det är främst när områden beslutas

till hur ömtålig verksamheten är. Föreskrifter om extra skyddsåtgärder kan verksamt bidra till att säkerställa en jämn och hög skyddsnivå för skyddsobjektet. De extra skyddsåtgärder är främst avsedda för särskilt störningskänsliga verksamheter där insatser enbart av bevakningspersonalen är otillräcklig för objektets totala skydd och där det behövs andra fysiskt-tekniska skyddsarrangemang än de mer traditionella. Det kan här röra sig om teknikintensiva anläggningar som är särskilt störningskänsliga vad gäller dataintrång eller andra angrepp av teknisk karaktär.

Bestämmelserna i den nyss kommenterade 22 § ska tillämpas också vid beslut om extra skyddsåtgärder. En föreskrift om extra skyddsåtgärder får således inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose behovet av skydd. Det förtjänar här att upprepas vad som sagts i det allmänna avsnittet, nämligen att övervägandena om extra skyddsåtgärder har som sin utgångspunkt att göra det möjligt med ett mer effektivt och utvecklat samarbete mellan staten och näringslivet, där rimliga förmågekrav balanseras mot ett ansvarstagande för verksamheten. Ytterst måste nämligen ett så viktigt beslut som ett om skyddsobjekt grundas på konsensus mellan dem som driver den samhällsviktiga verksamheten och beslutsmyndigheten; ett beslut som ger dem särskilda rättsliga skyddsverktyg samtidigt som vissa fri- och rättigheter för allmänheten kan bli begränsade.

24 §

Paragrafen motsvarar med vissa tillägg 6 § i 1990 års skyddslag. De tillägg som görs är hämtade från snarlika bestämmelser i 3 § 1990 års skyddsförordning och går ut på att det om möjligt ska ske samråd i de fall där det inte gäller krav på medgivande från anläggningsägaren m.fl.

25 §

Paragrafen är ny och innebär som huvudregel att ett beslut om skyddsobjekt enligt lagens 5 § 3 p. ska tidsbegränsas till att gälla för en tid av längst fem år. Är det uppenbart att förutsättningarna för beslutet om skyddsobjekt kommer att bestå längre, kan beslutet

ges längre giltighetstid eller förordnas att gälla tills vidare. För en närmare belysning av ämnet hänvisas till avsnitt 12.2.3.

26 §

Paragrafen är ny. I den görs en uttrycklig reglering av det som i och för sig redan får anses gälla, nämligen att ett beslut om skyddsobjekt får upphävas eller ändras om det finns skäl till det. Genom paragrafen, som har en koppling till 28 §, synliggörs förhållandet. Saken behandlas i avsnitt 12.2.3.

27 §

Paragrafen är ny. Där anges uttryckligen det som likaledes i och för sig redan gäller, nämligen att det är den som äger, disponerar eller annars nyttjar ett skyddsobjekt som svarar för att objektet bevakas och för de extra skyddsåtgärder som har föreskrivits. Skyldigheten att svara för skyddet gäller dock inte odelat i alla lägen; t.ex. kan polisskydd behövas i mer allvarliga situationer. Vidare anges uttryckligen att det är ägaren eller motsvarande som har ansvaret för att upplysning till utomstående lämnas om beslutet om skyddsobjekt. Föreskrifterna i paragrafen fråntar inte den myndighet som beslutat om skyddsobjekt tillsynsansvaret på området. Ämnet berörs i avsnitt 12.2.3.

28 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om skyldigheter för ägaren eller motsvarande till ett skyddsobjekt att underrätta beslutsmyndigheten om förutsättningarna för beslutet har ändrats väsentligt. Saken behandlas i avsnitt 12.2.3.

Skyddsvakter

29 §

Paragrafen är ny och handlar om förutsättningarna för att bli godkänd som skyddsvakt. Den motsvaras delvis av 5 § i 1990 års skyddsförordning. Ämnet behandlas i avsnitt 12.3.3.

30 §

Paragrafen är ny. Den motsvaras delvis av 5 § andra stycket i 1990 års skyddsförordning. Bestämmelserna, som berörts i avsnitt 12.3.3, innebär att ett godkännande som skyddsvakt ska gälla för en bestämd tid, längst fem år.

31 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om återkallelse av ett godkännande som skyddsvakt. Frågan behandlas i avsnitt 12.3.3.

Överklagande

32–34 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om överklagande av beslut i fråga om skyddsobjekt och om skyddsvakter. Frågan behandlas i avsnitt 13.2.

Möjligheterna till överklagande enligt den föreslagna skyddslagen gäller för det första i fråga om beslut rörande skyddsobjekt. De beslut som får överklagas är beslut om att inrätta skyddsobjekt, beslut om vilka särskilda förbud som ska gälla vid dessa, samt beslut om extra skyddsåtgärder. Även negativa beslut, dvs. beslut om att inte inrätta ett begärt skyddsobjekt får överklagas, liksom beslut varigenom begärda förbud vid skyddsobjektet inte medgetts av beslutsmyndigheten. Rätten att överklaga gäller den som helt eller delvis äger, disponerar eller annars nyttjar objektet i fråga.

Vidare gäller en rätt att överklaga beslut i fråga om godkännande som skyddsvakt, både negativa beslut och positiva beslut som innehåller någon av den sökande oönskad begränsning. Rätten att överklaga gäller den sökande.

Beslut i fråga om skyddsobjekt som fattats av regeringen får inte överklagas. Här gäller i stället att regeringens beslut kan angripas genom rättsprövning enligt lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Gemensamt för överklagandebestämmelserna är att överklagande görs till allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Genom hänvisningen till förvaltningslagen (1986:223) följer bl.a. att de tidsfrister som gäller för överklagande är de som förvaltningslagen stipulerar, dvs. de räknas från det att klaganden fått del av beslutet ifråga.

Ansvar m.m.

35–37 §§

Paragraferna motsvarar 35 §, 37 § resp. 39 § i 1990 års skyddslag.

Övergångsbestämmelser

Att 1990 års skyddslag upphör att gälla gör att det behövs en reglering om vad som ska gälla för de skyddsobjekt som finns i dag. Övergångsbestämmelserna anger att dagens skyddsobjekt fortsatt ska gälla som skyddsobjekt enligt den nya lagen till utgången av år 2014. Därmed har beslutsmyndigheterna god tid på sig att gå igenom aktuella skyddsobjekt och i förekommande fall växla över dem till den nya lagstiftningen.

Att den nuvarande lagen upphör att gälla innebär att eventuella kvarvarande beslut om särskilda skyddsåtgärder grundade på lagen förfaller i och med att den nya lagen träder i kraft.

Ett godkännande som skyddsvakt enligt den nuvarande lagen gäller självfallet giltighetstiden ut.

Med den nya lagen avskaffas de militära skyddsområdena.

Kommittédirektiv



Översyn av bestämmelserna om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Dir.
2007:6

Beslut vid regeringssammanträde den 25 januari 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) och förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddsförordningen).

I utredarens uppdrag ingår att utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig. Huvudsyftet är att modernisera regleringen. Utredaren har bl.a. som särskild uppgift att se över författningarnas tillämpningsområde, vilket innefattar såväl skyddsändamålen för regleringen som de anläggningar och områden som skall kunna förklaras som skyddsobjekt och militära skyddsområden.

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 30 april 2008.

Lagen och förordningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Skyddslagen trädde i kraft den 1 april 1991. Den ersatte då de regler som fanns i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. och förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden.

I skyddslagen finns bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. I lagen ges också bestämmelser

som skyddsobjekt som allmänheten kan bli negativt berörd genom att ett tillträde till områden inom ramen för allemansrätten kan bli inskränkt. Men också risken att bli kontrollerad av bevakningspersonal invid t.ex. skyddsobjektsbeslutade byggnader eller andra anläggningar, privata eller offentliga, kan av den enskilde uppfattas som något otrevligt eller obehagligt. Ett skyddsobjektsbesluts inverkan på närmiljön bör ägnas särskild omsorg av beslutsmyndigheten. I de fall en myndighetsbyggnad beslutas som skyddsobjekt måste tillträdesförbudet arrangeras så att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar inte störs.

När det särskilt gäller områden som ska beslutas som skyddsobjekt kan inte minst avvägningarna om områdets utsträckning bli grannläga att göra. Vare sig 1990 års skyddslag eller den nu föreslagna innehåller några konkreta regler om ett skyddsobjekts storlek. Regleringen i det avseendet bygger på de bestämmelser som förevarande paragraf innehåller och som innebär att det ankommer på beslutsmyndigheten att med beaktande av de skilda intressena fatta sitt beslut. Genom den konstruktionen finns möjligheter till den avsedda flexibiliteten i beslutsfattandet som innebär möjligheter att ta hänsyn till förändringar över tiden i objektets utsatthet och hotbilder m.m. Ett skärpt hotbildsläge kan göra det nödvändigt att t.ex. låta ett skyddsobjektsområde få en större utbredning i terrängen. Den möjlighet till överklagande av beslut om skyddsobjekt som föreslås i den nya lagen kommer att kunna bidra till en ökad tydlighet i hur lagstiftningen ska tillämpas i skilda situationer.

23 §

Paragrafen är ny och kan sägas vara en rest från eller compensation för institutet särskilda skyddsåtgärder i 1990 års skyddslag som ju avskaffas i och med den nya lagen. Ämnet har behandlats i avsnitt 12.2.3. Möjligheterna att med stöd av paragrafen ge föreskrifter om extra skyddsåtgärder är kopplade till ett beslut om skyddsobjekt. Bestämmelsen ger beslutsmyndigheterna, och då naturligen i första hand länsstyrelserna, en möjlighet till rådgighet över den aktuella verksamhetens totala skyddsbehov och skyddsåtgärder. Genom föreskrifter om extra skyddsåtgärder – exempelvis i form av ett byggnadstekniskt skalskydd – kan beslutsmyndigheten se till att ett skyddsobjekt inte har svagheter i det skydd som krävs med hänsyn

om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

Befogenheterna enligt skyddslagen utgår från att ett i förväg bestämt skyddsobjekt finns. Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg behöver begränsas för de ändamål som angetts ovan får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att anläggningen, området, fartyget eller luftfartyget skall utgöra skyddsobjekt. Enligt skyddsförordningen har regeringen utsett Försvarsmakten och länsstyrelserna att fatta sådana beslut.

Som skyddsobjekt får enligt skyddslagen förklaras

1. statliga förvaltningsbyggnader, statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,
2. anläggningar och områden till vilka staten har äganderätten eller nyttjanderätten och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt samt militära fartyg och luftfartyg,
3. anläggningar eller områden som används eller är avsedda för ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt, för energiförsörjning, vattenförsörjning, rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål,
4. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök,
5. områden där Försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium,
6. områden där en främmande stats militära styrka tillfälligt bedriver övningar när den här i landet deltar i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete och
7. anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen.

Om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig får också

andra anläggningar eller områden än de nämnda förklaras vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret.

Regeringen får besluta om att riksdagens byggnader skall utgöra skyddsobjekt, dock först efter medgivande av talmannen. Regeringen får vidare besluta om att dess byggnader skall utgöra skyddsobjekt.

Beslut om skyddsobjekt och vissa andra beslut enligt skyddslagen måste alltid föregås av en intresseavvägning. Beslutet får inte göras mer omfattande eller ingripande än vad som behövs för att tillgodose behovet av skydd. Skada eller olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen skall så långt möjligt undvikas.

Skyddsobjekt skyddas i allmänhet genom tillträdesförbud. Det innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Tillträdesförbudet kan, om det är tillräckligt, ersättas med förbud endast mot viss verksamhet, såsom t.ex. fotografering eller dykning inom anläggningen eller området. Tillträdesförbudet kan även kompletteras med fotograferingsförbud m.m. Besluten om skyddsobjekt m.m. skall tydligt tillkännages genom skyltning eller på annat sätt.

För bevakning av skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman benämns skyddsvakt. Skyddsvakter skall vara godkända för ändamålet. Den som utses till skyddsvakt skall vara godkänd av länsstyrelsen i det län där han eller hon är bosatt. Den som inom Försvarsmakten utses till skyddsvakt och som tillhör myndighetens personal skall dock i stället vara godkänd av Försvarsmakten. Det är skyddsobjektets ägare som sedan anlitar skyddsvakten. Bevakningspersonalen (skyddsvakter och polismän) har de särskilda befogenheter som framgår av skyddslagen. Dessa innefattar kroppsvisitation, undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg samt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer. En skyddsvakt har samma rätt som envar att enligt 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken gripa den som begått brott, på vilket fängelse kan följa, och som påträffas på bar gärning eller flyende fot liksom att ta i beslag föremål som därvid påträffas. Skyddsvakten har dessutom enligt 13 § skyddslagen inom skyddsobjektet, i dess närhet eller under den misstänktes flykt från objektet 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 personen för med sig.

Om reglerna om skyddsobjekt inte kan bereda tillräckligt skydd för en militär anläggning, kan regeringen för de ändamål som tidigare angetts bestämma att ett område kring 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. Idag finns 17 militära skyddsområden. Utlänningar får inte uppehålla sig inom militära skyddsområden när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer. Särskilt tillstånd kan emellertid meddelas av Försvarsmakten, om det finns skäl för det.

För bevakning av militära skyddsområden får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett militärt skyddsområde och inte är polisman benämns skyddsområdesvakt. Skyddsområdesvakter skall vara godkända för ändamålet. Den som utses till skyddsområdesvakt skall vara godkänd av länsstyrelsen i det län där han eller hon är bosatt. Den som inom Försvarsmakten utses till skyddsområdesvakt och som tillhör myndighetens personal skall dock i stället vara godkänd av Försvarsmakten. Bevakningspersonalen (skyddsområdesvakter och polismän) har de särskilda befogenheter som framgår av skyddslagen. Det innefattar att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhändertaga personer. Även en skyddsområdesvakt har de rättigheter enligt 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken som ovan beskrivits.

Fri- och rättigheter

Reglerna som möjliggör att tillträdet till vissa anläggningar och områden kan begränsas samt andra regler i skyddslagen är att betrakta som begränsningar av regeringsformens fri- och rättighetsskydd. Sådana begränsningar får i huvudsak bara göras genom lag och de skall tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Vissa fri- och rättigheter får inte begränsas alls. I stor utsträckning gäller fri- och rättighetsskyddet även till förmån för utlänningar.

Av särskild betydelse i detta sammanhang är bl.a. bestämmelserna i regeringsformen om skyddet mot frihetsberövande och rätten att få förflytta sig inom riket (2 kap. 8 §), yttrande- och informationsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2) samt skyddet mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 §).

Sverige är anslutet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I konventionen och dess tilläggsprotokoll, som gäller som lag i landet, finns fri- och rättigheter upptagna som Sverige förpliktat sig att garantera och som i flera fall motsvarar det fri- och rättighetsskydd som följer av regeringsformen och som räknats upp ovan.

Samverkande regler

Skyddslagen utgör ett komplement till och samverkar med andra regler som har liknande skyddsaspekter eller verkar i samma riktning.

Av särskilt intresse är sådana andra regler som begränsar allmänhetens tillträde till skilda områden och objekt. I detta avseende har skyddslagen ett nära samband med främst säkerhetsskyddet enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och den tillträdesbegränsning som enligt den lagen i förekommande fall skall tillämpas hos bl.a. statliga och kommunala myndigheter. Motsvarande regler för riksdagen finns i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Inte heller för allmänna byggnader finns generellt någon rätt till fritt tillträde; en sådan rätt gäller bara för vissa byggnader, såsom där det bedrivs verksamhet som bygger på att allmänheten kommer till byggnaden, t.ex. polisstationer. Rätten att vistas på annans mark följer av allemansrätten. Denna tillträdesrätt är i viss utsträckning begränsad, och tomtmark närmast ett bostadshus eller inhägnade tomtområden får inte utan vidare beträdas.

Även i rättegångsbalken och i ett flertal specialförfattningar finns regler som för skilda behov begränsar allmänhetens rörelsefrihet såvitt avser tillträde till olika objekt och områden. I brottsbalken finns straffbestämmelser till skydd mot obehöriga intrång.

Behovet av en utredning

Avsikten med skyddslagen och dess föregångare har historiskt varit att tillsammans med andra liknande regler skapa skydd för vissa anläggningar och områden mot sabotage och illegal underrättelseverksamhet, såsom spioneri. I och med 1990 års skyddslag utökades lagens tillämpningsområde till att avse även skydd mot terrorism.

Skyddsändamålen enligt skyddslagen har sin grund i de avvägningar som gjordes vid lagens tillkomst mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läge som då rådde. Det har nu förflutit en lång tid, och det säkerhetspolitiska läget har i stor utsträckning förändrats. Det kalla kriget har tagit slut och de mellanstatliga spänningarna har minskat såväl i Sveriges närområde som globalt. Samtidigt har andra hot vuxit sig starkare. Det rör sig främst om hotet från terrorism och annan med terrorism nära förknippad verksamhet. Detta hot är transnationellt samt brukar betraktas som mer komplext, osynligt och svårförutsägbart än traditionella hot om väpnat angrepp mot landet.

Även i dagens säkerhetspolitiska läge finns all anledning att förutsätta att det finns ett skyddsbehov mot den säkerhetshotande verksamhet som kan riktas mot vårt land. Illegal underrättelseverksamhet, såsom spioneri, kan alltjämt åstadkomma allvarliga skador på totalförsvaret eller landets säkerhet och minska förmågan att i dag eller på sikt stå emot väpnade angrepp utifrån eller terroristattentat. Detsamma gäller verkningarna av sådan skadebringande verksamhet som sabotage och terrorism.

Systemet med skyddsobjekt och militära skyddsområden kan även fortsättningsvis förutsättas fylla en funktion för skydd mot säkerhetshotande verksamhet. Det är därför angeläget att utformningen av skyddslagen och den tillhörande förordningen i möjligaste mån är anpassade till den säkerhetspolitiska hotbild som kan konstateras i dag eller förutses inom en överskådlig framtid. Därigenom skapas förutsättningar för att inom skyddslagens ram kunna motverka dessa hot så effektivt och ändamålsenligt som möjligt.

Det finns även skäl att överväga behovet av att låta skyddslagen tillgodose vissa andra skyddsändamål än de som i dag omfattas av lagen. I ljuset av att lagstiftningen innebär inskränkningar av enskildas fri- och rättigheter krävs ingående avvägningar för att avgöra i vad mån sådana utvidgningar av tillämpningsområdet för

lagstiftningen är nödvändiga och lämpliga. Varje utsträckning av lagens tillämpningsområde bör samtidigt förenas med en översyn av lagens bestämmelser i övrigt. Ett exempel på skyddsbehov som man bör överväga att i särskilda fall tillgodose genom skyddslagstiftningen är behovet av skydd mot vissa former av allvarlig brottslighet. Den brottslighet som framför allt torde vara aktuell är den som innefattar angrepp på samhället eller vissa vitala samhällsfunktioner. Det rör sig således om vissa fall av grov, organiserad brottslighet samt sådan brottslighet som brukar betecknas som systemhotande, dvs. som utsätter rättsväsendet och andra samhällsordningens grundpelare för påfrestningar av allvarligt slag. Ett exempel på brottslighet av detta slag, som varit aktuell under senare tid, är den som riktas mot bevakningsbolagens transporter och hantering i övrigt av sedlar och mynt. Länsstyrelsen i Stockholms län har inkommit med ett förslag till regeringen (Fö2005/3095/RS) om att 4 § 3 skyddslagen bör kompletteras för att även omfatta viktiga anläggningar för landets penningmedelsförsörjning. Riksbankens och bankernas träffade överenskommelse om sedeldepåer i bankernas regi väcker också frågor kring möjligheterna att skydda hanteringen av stora mängder kontanter i samhället.

Bevakningsbolagens transporter samt försvarets pågående omställningsarbete till ett insatsförsvaret, som medför ett ökat antal transporter med stöldbegärligt eller farligt materiel, ger vidare anledning att återigen (jfr prop. 1989/90:54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., s. 39) överväga om det är påkallat och lämpligt att införa en möjlighet att förklara fordon som skyddsobjekt. Försvarsmakten har beträffande denna fråga inkommit med ett förslag till regeringen (Fö2002/2677/RS) om att fordon som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Totalförsvarets forskningsinstitut skall kunna förklaras som skyddsobjekt under den tid de används för transporter av skjutvapen eller annan farlig materiel.

Vidare har Länsstyrelsen i Stockholms län inkommit med ett förslag till regeringen (Fö2003/724/RS) om en ändring i skyddslagen då länsstyrelsen anser att lagen inte medger att vissa samhällsviktiga forskningsanläggningar förklaras som skyddsobjekt.

Mot bakgrund av det ovanstående finns behov av att i sin helhet se över skyddslagstiftningens tillämpningsområde vad gäller såväl skyddsändamålen som de områden, anläggningar och föremål i övrigt som skall kunna förklaras som skyddsobjekt och militära skyddsområden. Detta, sammantaget med det moderniserings-

behov som över huvud taget finns beträffande författningarna, nödvändiggör en översyn och anpassning av regleringen även i övrigt. Det gäller t.ex. bevakningspersonalen och denna personals befogenheter. Vidare gäller det särskilt strukturen för beslutsfattande av vad som skall utgöra skyddsobjekt, av vilka myndigheter som skall medverka vid bevakning av sådana objekt samt av godkännande och utseende av skydds- och skyddsområdesvakter.

Det finns även skäl att överväga om den ökade betydelsen av informationsteknik och elektroniska kommunikationssystem samt de sårbarheter och risker som är förknippade därmed bör inverka på skyddslagstiftningens utformning. Denna frågeställning har samband med de frågor som behandlats i InfoSäkutredningens (dir. 2002:103 m.fl. tilläggsdirektiv) betänkanden till regeringen.

Uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av skyddslagen och skyddsförordningen. Huvudsyftet är att modernisera författningarna. Utredaren skall utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig.

Vid översynen skall utredaren särskilt analysera och ta ställning till om lagens skyddsändamål är ändamålsenligt avgränsade mot bakgrund av den säkerhetsmässiga hotbilden mot landet. Utredaren skall också överväga om det är nödvändigt och lämpligt att utsträcka lagens tillämpningsområde för att tillgodose andra skyddsändamål än de som omfattas av lagen i dag. Ett exempel är det behov av skydd mot viss grov brottslighet som i särskilda fall kan föreligga i vissa samhällsnyttiga verksamheter. Utredaren skall därvidlag pröva om lagen bör användas för att stärka skyddet för transporter och hantering i övrigt i samhället av kontanter.

Utredaren skall vidare särskilt se över bestämmelserna om vilka anläggningar, områden och föremål som skall kunna utgöra skyddsobjekt och militära skyddsområden. Detta skall göras med beaktande av de skyddsändamål som regleringen bör tillgodose. Utredaren skall särskilt överväga behovet av och möjligheten att kunna förklara fordon som skyddsobjekt. Fördelar och nackdelar med en sådan lösning jämfört med det skydd som annan lagstiftning kan erbjuda skall belysas.

Utredaren skall särskilt se över den beslutsstruktur som i dag framgår av skyddsförordningen och som rör beslut om skydds-

objekt m.m. enligt skyddslagen, vilka myndigheter som skall medverka vid bevakningen av sådana skyddsobjekt samt godkännande av skydds- och skyddsområdesvakter. Är kompetensfördelningen i dessa avseenden mellan länsstyrelserna och Försvarsmakten lämpligt utformad för såväl fredstid som under höjd beredskap? I detta sammanhang skall utredaren beakta utformningen av det nya nationella kommunikationssystemet Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning) samt behovet av att kunna förklara delar av detta som skyddsobjekt. Vilken beslutsstruktur är lämpligast för sådana beslut, och bör besluten fattas av eller med medverkan av andra myndigheter än de som nu nämnts?

Utredaren skall vidare beakta betydelsen av det ökande beroendet av informationsteknik samt de sårbarheter och risker som informationstekniken innebär för skyddsobjekten och bevakningen av dessa. Hänsyn skall tas till vad InfoSäkutredningen kommit fram till i sina betänkanden till regeringen.

Vid sin översyn skall utredaren vidare beakta behovet av samordning med samt syftet med och utformningen av näraliggande lagstiftning, t.ex. säkerhetsskyddslagen (1996:627) och lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Utöver att lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder skall utredaren även i övrigt överväga och lämna förslag till förändrade regler i de fall det bedöms lämpligt för att modernisera regelverket och anpassa det till de krav som numera bör ställas på området.

Utredaren skall, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar, analysera huruvida ett genomförande av utredarens förslag skulle innebära en förändring av det offentliga åtagandet och om förslagen skulle riskera att leda till att kraven på statliga insatser ökar samt i övrigt redogöra för eventuella förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner, landsting samt företag och andra enskilda.

Vid översynen skall utredaren särskilt beakta och redovisa förslagens överensstämmelse med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen om grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter och organisationer samt företrädare för näringslivet.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 30 april 2008.

(Försvarsdepartementet)