

Lagrådsremiss

Skyddsobjekt och obemannade farkoster

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 4 april 2019

Peter Hultqvist

Maria Diamant
(Försvarsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås vissa ändringar och kompletteringar av skyddslagens (2010:305) bestämmelser.

Uppräkningen i lagen av möjliga skyddsobjekt kompletteras med ytterligare skyddsvärda verksamheter: posthantering, alarmering, försörjning med livsmedel och andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap, fartyg som används för transport av kärnämnen samt vissa militära fordon. Skyddslagen ska tillämpas på byggnader, andra anläggningar och områden som disponeras av Totalförsvarets forskningsinstitut på samma sätt som gäller för Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

Möjligheten att under höjd beredskap fatta beslut om andra byggnader, anläggningar och områden som skyddsobjekt än sådana som omfattas av uppräknningen i skyddslagen, och som är av betydelse för totalförsvaret, utvidgas till att gälla även under tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Skyddsvaktens möjlighet att ingripa mot obemannade farkoster förstärks dels genom att tillträdesförbudet förtydligas till att uttryckligen gälla även tillträde som sker med hjälp av sådana farkoster, dels genom att skyddsvakter ges befogenhet i skyddslagen att ingripa mot obemannade farkoster som befinner sig inom, i närheten av eller över ett skyddsobjekt. Våld får då användas mot farkosten om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)	9
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Kort om skyddslagen	11
5	Nya skyddsobjekt	13
5.1	Skyddsobjekt till skydd för civil verksamhet	14
5.1.1	Strukturen i lagen för uppräknade av möjliga skyddsobjekt	16
5.1.2	Nya verksamhetsområden	19
5.2	Skyddsobjekt till skydd för militär verksamhet	30
5.2.1	Militära fordon	30
5.2.2	Kretsen av myndigheter med skyddsbehov särskilt för militära ändamål	36
5.2.3	Militära skyddsområden	37
5.3	Beslut om skyddsobjekt med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap	39
5.4	Följändringar i kamerabevakningslagen	43
6	Förbud och ingripanden mot obemannade farkoster	44
6.1	Tillträdesförbudet förtydligas för att uttryckligen omfatta obemannade farkoster	44
6.2	En ny bestämmelse om skyddsvaktens rätt att ingripa mot obemannade farkoster	55
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	65
8	Konsekvenser av förslagen	65
9	Författningskommentar	68
9.1	Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	68
9.2	Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)	73
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26)	74
Bilaga 2	Delbetänkandets lagförslag	80
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	86

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i skyddslagen (2010:305),
2. lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs att 4–7, 11, 16, 19 och 20 §§ skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Följande byggnader, andra anläggningar och områden kan beslutas vara skyddsobjekt

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

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

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

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

4. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för *ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering, energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål, och*

5. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för verksamhet som innefattar *upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt.*

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

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

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

– *försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap och då även*

fartyg som används för transport av kärnämnen, och

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

5 §¹

Följande byggnader, andra anläggningar och områden eller objekt kan också beslutas vara skyddsobjekt

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

2. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

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

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

5. områden där ett Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världlandsstöd, och

6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

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

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

– militära fartyg och luftfartyg,
– sådana fordon som tillverkats särskilt för militärt ändamål, och
– militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter,

2. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

¹ Senaste lydelse 2016:668.

6 §

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

Under samma förhållanden kan lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

När det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som nämns i 4 och 5 §§ beslutas vara skyddsobjekt om de är av betydelse för totalförsvaret.

Under samma förhållanden får lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka byggnader, anläggningar och områden som med stöd av första stycket får beslutas vara skyddsobjekt och vad som då särskilt ska gälla.

7 §

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet.

Genom särskilt beslut kan tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet.

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

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. *Tillträdesförbudet omfattar även tillträde med hjälp av en obemannad farkost.*

Genom ett särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet.

Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, får tillträdesförbudet ersättas av ett utbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska.

11 §

Den som bevakar ett skyddsobjekt får 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 denna lag.

Den som bevakar ett skyddsobjekt får 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 denna lag.

Om en obemannad farkost befinner sig inom, i närheten av eller över ett skyddsobjekt får den som

bevakar skyddsobjektet, om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften, ingripa mot farkosten även på annat sätt än genom en undersökning enligt första stycket. Våld mot farkosten får då användas om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

16 §

Över kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden, gripanden och beslag ska *det föras protokoll som anger* skälen för åtgärden och vad som förekommit då åtgärden vidtogs.

Det ska föras protokoll över kroppsvisitationer, ingripanden med våld mot obemannade farkoster, tillfälliga omhändertaganden, gripanden och beslag. I protokollet ska skälen för åtgärden anges liksom det som förekommit då åtgärden vidtogs.

19 §

Byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 4 § 2 får beslutas vara skyddsobjekt efter medgivande av riksdagens talman.

Byggnader, andra anläggningar, områden *eller* objekt som anges i 4 § 4 *eller* 5 eller *som anges i* 6 § får inte beslutas vara skyddsobjekt utan medgivande av ägaren, om denne är någon annan än staten. Vad som föreskrivs om ägaren gäller också den som nyttjar byggnaden, anläggningen, området eller objektet.

Byggnader, andra anläggningar, områden *och* objekt som anges i 4 § 4, 5, 6 eller 6 § får inte beslutas vara skyddsobjekt utan medgivande av ägaren, om denne är någon annan än staten. *Det* som föreskrivs om ägaren gäller också den som nyttjar byggnaden, anläggningen, området eller objektet.

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

20 §

Ett beslut om skyddsobjekt ska gälla tills vidare eller under en viss angiven tid.

Ett beslut om skyddsobjekt enligt 4 § 4 *eller* 5 ska dock gälla för en viss tid, 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 att* gälla tills vidare.

Ett beslut om skyddsobjekt enligt 4 § 4, 5 *eller* 6 ska dock gälla för en viss tid, längst fem år. Om det är uppenbart att de förhållanden som utgör grund för beslutet om skyddsobjekt kommer att bestå under längre tid, *får* beslutet ges längre giltighetstid eller gälla tills vidare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

2.2 Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

Härigenom föreskrivs att 9 och 16 §§ kamerabevakningslagen (2018:1200) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5, 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

3. bevakning som Försvarmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning,

4. bevakning som Trafikverket bedriver

a) av vägtrafik,

b) av sjötrafik vid en rörlig bro,

c) vid en betalstation eller kontrollpunkt som avses i bilagorna till lagen (2004:629) om trängselskatt och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas, eller

d) vid en betalstation på allmän väg som används vid uttag av infrastrukturavgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om infrastrukturavgift ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan avgift betalas,

5. bevakning i en vägtunnel med övervakningssystem som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som bedrivs av någon annan tunnelhållare än Trafikverket,

6. bevakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott eller förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor,

7. bevakning i en lokal där det bedrivs postverksamhet eller av området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott,

8. bevakning i ett parkeringshus, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott, och

9. bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren.

16 §

Upplysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott,

3. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

3. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5, 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

4. bevakning som Försvarsmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning,

5. bevakning som bedrivs i brådskade fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, och

6. bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Undantagen i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

3 Ärendet och dess beredning

Vid riksdagens slutbehandling av regeringens proposition Skydd för geografisk information (prop. 2015/16:63) tillkännagav riksdagen till regeringen det som försvarsutskottet anfört om att regeringen bör se över bestämmelserna om skyddsobjekt för vissa militära ändamål (bet. 2015/16:FöU6 punkt 2, rskr. 2015/16:165). Den 23 mars 2017 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över vissa frågor i regelverket som syftar till att skydda Sveriges totalförsvsverksamhet (dir. 2017:31). Kommittén antog namnet Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvsverksamhet. Den 5 april 2018 överlämnade kommittén delbetänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26). Kommittén ska slutredovisa sitt uppdrag i övriga delar senast den 31 maj 2019 (dir. 2019:5).

I enlighet med riksdagens tillkännagivande återkommer regeringen med förslag till lagändringar för förbättrat skydd för militära skyddsändamål.

En sammanfattning av förslagen i delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*.

Delbetänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 3*. Försvarsmakten har efter remiss yttrat sig över Totalförsvarets forskningsinstituts remissvar. Remissvaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2018/00493/RS).

4 Kort om skyddslagen

Skyddslagen (2010:305) ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt, i lagen kallade skyddsobjekt. Skyddsändamålen, de hot mot vilka förstärkt skydd ska kunna ges, är 1) sabotage, 2) terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3) spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och 4) grovt rån (1 §). Skyddslagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet (2 §).

För att tillgodose behovet av sådant skydd kan det med stöd av skyddslagen fattas beslut om skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 § första stycket). Tillträdesförbudet kan med stöd av lagen upprätthållas genom fysiskt bevakningsskydd. För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvak (9 §). Det är den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt som ansvarar för att objektet bevakas (22 §). Den som bevakar ett skyddsobjekt har särskilda ingripandebefogenheter.

Genom ett särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (7 § andra stycket). Om det bedöms vara tillräckligt för att

tillgodose skyddsbehovet, kan tillträdesförbudet ersättas av ett utbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska (7 § tredje stycket).

Beslut om skyddsobjekt fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (18 § första stycket). Regeringen fattar beslut i frågor om skyddsobjekt när det gäller riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden. Säkerhetspolisen beslutar i frågor om skyddsobjekt när det gäller egendom som används som tjänstebostad för statsministern (3 § lagen [2014:514] om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder). Genom skyddsförordningen (2010:523) har regeringen i övrigt delegerat beslutanderätten till Försvarsmakten och länsstyrelserna. De närmare bestämmelserna om beslutanderätt framgår av förordningen. Som huvudregel beslutar länsstyrelsen om objekt som används i huvudsak för civila ändamål, medan Försvarsmakten i huvudsak beslutar om objekt som används för militär verksamhet och av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

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

1. statschefens och tronföljarens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,
2. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen,
3. byggnader och andra anläggningar som staten, en kommun eller ett landsting har äganderätt eller nyttjanderätt till och som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet,
4. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering, energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål, och
5. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för verksamhet som innefattar upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt.

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

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg,
2. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,
3. områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet,

4. områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål,
5. områden där ett Natohöghävarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om värdlandsstöd, och
6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

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

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

Skyddslagen innehåller också bestämmelser om straff och förverkande.

Skyddslagen trädde i kraft 2010, och ersatte då lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

5 Nya skyddsobjekt

Regeringens bedömning: Huvuddelen av de objekt som kan betraktas som skyddsvärda i förhållande till de skyddsändamål som anges i lagen omfattas redan av skyddslagens tillämpningsområde. Skyddslagen motsvarar i huvudsak totalförsvarets behov.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har i huvudsak välkomnat kommitténs förslag och ställt sig positiva till regleringen. Remissinstanser som *Svea hovrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Justitiekanslern*, *Åklagarmyndigheten*, *Datainspektionen*, *Statens fastighetsverk*, *Fortifikationsverket*, *Sjöfartsverket*, *Eskilstuna kommun* och *Varbergs kommun* har inte haft några synpunkter på kommitténs delbetänkande. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ser mycket positivt på kommitténs uppdrag i syfte att åstadkomma ett förbättrat skydd för den svenska totalförsvarets verksamheten.

Länstyrelsen i Blekinge län anser att ett ökat mandat att besluta om skyddsobjekt kan behövas och att det behövs lagstöd för att utföra tillsyn över efterlevnaden av besluten. *Luftfartsverket* pekar på att lagstiftningen inte ger någon vägledning till vilka anläggningar som, ur ett nationellt intresse, ska vara skyddsobjekt. *Swedavia AB* ser gärna en fortsatt översyn där en nationell myndighet med ett samlat helhetsansvar för civila skyddsobjekt och skyddsvakter bör pekas ut och ha mandat att ställa krav i fråga

om vad som är skyddsvärt, skyddsnivåer och kompetens för bevakningsuppgiften. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län* pekar på att skyddslagens grundläggande utformning skulle kunna bli föremål för en fortsatt översyn.

Skälen för regeringens bedömning: Av skyddslagen (2010:305) följer att för samhället viktiga byggnader, andra anläggningar, områden och objekt kan ges ett förstärkt skydd mot sabotage, terroristbrott, spioneri och grovt rån m.m. Skyddslagen innehåller även bestämmelser om skydd för allmänheten mot skador till följd av militär verksamhet. I lagen finns en uppräknning av de byggnader, och anläggningar m.m. som med utgångspunkt från viss skyddsvärd verksamhet kan förklaras som skyddsobjekt, givet att allmänhetens tillträde eller rätt att utnyttja dessa behöver begränsas med hänsyn till skyddsändamålen. Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvärsverksamhet har haft i uppgift att analysera de skyddsmöjligheter som skyddslagen ger och bedöma om det finns behov av utökade möjligheter att besluta om skyddsobjekt till skydd för civil och militär verksamhet. Syftet med skyddslagen är att ge rättsliga förutsättningar för ett kvalificerat skydd för vissa byggnader m.m. som beslutas vara skyddsobjekt. Den centrala och huvudsakliga verkan av ett beslut om skyddsobjekt är tillträdesförbudet. Skyddslagen är ett av flera regelverk som innehåller bestämmelser om tillträdesbegränsningar och tvångsmedel m.m. Skyddslagen reglerar däremot inte om en viss specifik anläggning ska vara skyddsobjekt eller utformning av visst skydd vilket exempelvis *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Luftfartsverket* och *Swedavia AB* påpekat. Skyddslagens konstruktion i förhållande till ägaren eller den som nyttjar objektet är grundläggande för regelverket i fråga och har därmed varit ett ingångsvärde för kommitténs arbete.

Kommittén har i sitt arbete dragit slutsatsen att huvuddelen av de objekt som kan betraktas som skyddsvärda i förhållande till de i lagen angivna hoten redan omfattas av lagens tillämpningsområde och att lagen därmed i huvudsak motsvarar behoven för totalförsvaret. Regeringen delar denna bedömning och konstaterar att skyddslagen som ingångsvärde fyller avsedd funktion att ge rättsliga förutsättningar för ett kvalificerat skydd för byggnader m.m. som beslutas vara skyddsobjekt.

5.1 Skyddsobjekt till skydd för civil verksamhet

Kommittén har i sitt arbete inriktat sig på att identifiera om det ur totalförsvärets perspektiv finns skyddsvärda byggnader och anläggningar m.m. som idag inte träffas av skyddslagen och övervägt om skyddslagen i så fall är rätt medel för att erbjuda möjligheter till förstärkt skydd. I huvudsak har kommittén funnit att skyddslagen med sitt nuvarande tillämpningsområde motsvarar totalförsvärets behov. I några avseenden har kommittén funnit det påkallat att utöka och förtydliga lagens tillämpningsområde.

En tillämpning av skyddslagen kan i vissa fall innebära en inskränkning i den grundlagsfästa rörelsefriheten (2 kap. 8 § regeringsformen). Detta är en rättighet som också regleras i artikel 2 i tilläggsprotokoll 4 till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och

de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Detta då tillträdesbegränsningarna till skyddsobjekt kan innebära att rörelsefriheten inskränks. Rörelsefriheten får dock begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Rörelsefriheten får också enligt tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle av hänsyn till bland annat statens säkerhet eller den allmänna säkerheten. Inskränkningar kan även göras inom vissa bestämda områden om de anges i lag och är försvarliga med hänsyn till det allmänna intresse i ett demokratiskt samhälle. Syftet med skyddslagen är att åstadkomma ett förstärkt skydd för vissa skyddsvärda byggnader, andra anläggningar, områden och objekt mot bland annat sabotage och spioneri. De inskränkningar i rörelsefriheten som kan följa vid tillämpning av skyddslagen är motiverade med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten och är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Rörelsefriheten i den mening som här avses aktualiseras inte heller alltid med självklarhet för skyddsobjekt. Någon sådan inskränkning kan till exempel inte anses bli följden av tillträdesförbudet när skyddsobjektet tillhör ett privat företag. Vidare bör avspärningen i fråga vara av mer varaktig karaktär för att rörelsefriheten ska anses inskränkt.

Vid beslut om skyddsobjekt har beslutsfattaren självfallet att förhålla sig till regelverket i sin helhet. Som konstaterades i propositionen Skyddslagen (prop. 2009/10:87 s. 32–33) gäller bland annat att man vid bedömningen av vad som kan vara ett möjligt skyddsobjekt har att titta på verksamheten när det gäller hot och risker kopplade till lagens skyddsändamål. Det handlar då typiskt sett om hotets art och styrkan i hotet samt konsekvensbilden, dvs. de verkningar i ett enskilt fall på samhällets funktionalitet som ett angrepp skulle kunna leda till. Till detta kommer att skyddet av ett skyddsobjekt bör upprätthållas genom olika typer av bevakningsåtgärder. Det är ofrånkomligt, av praktiska skäl, att skyddet knyts till anläggningar, byggnader eller områden i syfte att säkerställa en verksamhet som bedrivs. Det innebär att skyddet bör ha en verklig betydelse och vara lämpat för en viss verksamhet. Här kan påpekas att det finns många verksamheter dit allmänheten generellt sett inte har rätt till tillträde oaktat att dessa inte är skyddsobjekt, till exempel verksamhet som bedrivs av privata företag. Vidare är de befogenheter som måste tillkomma bevakningspersonalen för att skyddet ska vara effektivt så pass långtgående att det, sett utifrån grundlagsfästa intressen och rättssäkerhet, inte är lämpligt att lagen utvidgas mer än nödvändigt. Det är vidare typiskt sett inte möjligt att genom bevakning skydda hela system, framför allt inte de som är av icke-fysisk karaktär. Exempelvis it-system är därför inte lämpliga eller möjliga som skyddsobjekt i lagens mening. Ett beslut om skyddsobjekt måste alltid föregås av en intresseavvägning och får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose behovet av skydd. Vid bedömningen av om något ska utgöra skyddsobjekt ska behovet av tillträdesskydd nogsamt vägas mot samtliga motstående intressen som kan tänkas tala mot att tillträdet begränsas (prop. 2009/10:87

s. 33 och 91). Dessa ingångsvärden gäller och ska självklart alltså gälla för skyddslagen och dess tillämpning. I sammanhanget förtjänar att framhållas att det faktum att en viss typ av verksamhet faller in under lagens tillämpningsområde alltså inte innebär att samtliga byggnader m.m. som faller in under tillämpningsområdet därmed ska beslutas vara skyddsobjekt.

5.1.1 Strukturen i lagen för uppräknig av möjliga skyddsobjekt

Regeringens förslag: Strukturen för uppräknig av skyddsvärd civil verksamhet i lagen behålls i huvudsak oförändrad men ges en delvis ny utformning. Vidare tydliggörs det att byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för polisverksamhet får beslutas vara skyddsobjekt.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har förutom att ändra i strukturen för uppräknig även föreslagit vissa språkliga förändringar. Kommittén har dock i sitt förslag valt att inte använda sig av benämningen fredstida krishantering och delvis använt en annan ordningsföljd.

Remissinstanserna välkomnar i huvudsak kommitténs arbete och har inte särskilt kommenterat den lagtekniska utformningen och föreslagna språkliga omformuleringar. *Säkerhetspolisen* framhåller att det behövs tydliggörs att byggnader m.m. som används eller är avsedda för samordning vid kris eller höjd beredskap även fortsatt kan göras till skyddsobjekt även då det inte är fråga om en situation med höjd beredskap eller en kris-situation. *Länsstyrelsen i Gotlands län, Östersunds kommun, Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att vad som omfattas av kriser enligt lagstiftningen inte får snävas in till att endast avse säkerhetspolitiska kriser. *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att ordet kris i författningstexten skulle kunna ersättas med exempelvis extraordinära händelser respektive samhällsstörning. *Affärsverket svenska kraftnät* anser att förslaget om skyddsobjekt bör utvidgas till att gälla även ledning och styrning av verksamhet hos enskilda som bedöms ha stor betydelse för Sveriges säkerhet. *Polismyndigheten* ser ett behov av att förtydliga regleringen i skyddslagen när det gäller polisverksamhet.

Skälen för regeringens förslag: Kommittén har i sitt arbete sett över regleringen av den civila verksamhet som kan bli föremål för beslut om skyddsobjekt. I syfte att tydliggöra regelverket har kommittén föreslagit en ändrad ordningsföljd i uppräknig i fråga samt även lagtekniskt en uppdelning i fler punkter. Vidare har vissa språkliga justeringar gjorts. Ingen ändring i sak har avsetts.

I nu gällande skyddslag räknas byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering, energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter

eller försvarsindustriella ändamål upp samlat i en punkt. Regeringen återkommer i avsnitt 5.1.2 till kommitténs ställningstagande i frågan om det i denna del finns behov av att utvidga lagens tillämpningsområde. I detta sammanhang bör dock noteras att *Affärsverket svenska kraftnät* lyft frågan om uppräkningsområdet i fråga om ledning och styrning av statlig eller kommunal verksamhet även bör utvidgas till att omfatta ledning och styrning av verksamhet hos enskilda som bedöms ha stor betydelse för Sveriges säkerhet. Uppräkningen av civil skyddsvärd verksamhet i skyddslagen syftar till att omfatta de funktioner och områden som är av central betydelse när det gäller att bevara samhällets, och därmed också ytterst totalförsvarets, förmåga att fungera på ett tillfredsställande sätt och som därför behöver möjligheten till ett förstärkt skydd redan i fredstid. I den uppräkningsav civil skyddsvärd verksamhet som görs i skyddslagen behöver mot denna bakgrund ledning och styrning av statlig och kommunal verksamhet beaktas. I fråga om privat bedriven verksamhet har lagstiftaren valt att fånga upp den särskilt skyddsvärda civila verksamheten genom att räkna upp själva verksamhetsområdena. Det handlar till exempel om energiförsörjning och transporter. Privat bedriven verksamhet omfattas därmed av skyddslagens tillämpningsområde i den mån den faller in under något av dessa utpekade verksamhetsområden. Regeringen konstaterar att med denna konstruktion ringas sådan privat bedriven verksamhet som kan komma i fråga för beslut om skyddsobjekt in genom nämnda uppräkningsav verksamhetsområden. Skyddslagen innebär till sin natur att långtgående befogenheter tillkommer skyddsvakter vid bevakning av skyddsobjekt. Mot denna bakgrund är det inte lämpligt att utvidga lagstiftningen med nya, brett utformade kategorier, som i sin tur kan antas omfatta ett mycket stort antal byggnader. I den mån privat verksamhet ska komma i fråga för överväganden om skyddsobjektsstatus bör det därför även fortsättningsvis vara uppräkningsav skyddsvärda civila verksamheter som görs i lagen som ska vara styrande. Det är sedan upp till beslutsfattande myndigheter att, med beaktande av skyddslagstiftningens krav i sin helhet, avgöra om förutsättningar för beslut om skyddsobjekt finns i de enskilda fallen.

Kommittén har lämnat förslag till något förändrad struktur och även gjort vissa språkliga justeringar i lagen. Som en följd av de språkliga förändringar som kommittén föreslagit har bland annat *Säkerhetspolisen* funnit anledning att påpeka att det behöver tydliggöras att byggnader m.m. som används eller är avsedda för samordning vid kris eller höjd beredskap också fortsatt ska kunna beslutas vara skyddsobjekt även då det inte är fråga om en situation där det råder höjd beredskap eller är fråga om en pågående krissituation. *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Östersunds kommun*, *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att vad som omfattas av kriser enligt lagstiftningen inte får snävas in till att endast avse säkerhetspolitiska kriser. *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har lämnat förslag till andra ordval än kris.

Kommittén har framhållit att någon ändring i sak inte är avsedd med den föreslagna omstruktureringen och omformuleringen av uppräkningsav skyddsvärd civil verksamhet. Mot bakgrund av vad *Länsstyrelsen i Gotlands län* med flera remissinstanser anfört kan dock konstateras att förslaget medfört viss osäkerhet i den del regleringen avser det som i nu gällande skyddslag benämns fredstida krishantering. Avsikten är inte att inskränka tillämpningsområdet jämfört med idag. Att så är fallet framgår

av kommitténs delbetänkande. Mot bakgrund av detta anser regeringen att övervägande skäl talar mot att byta ut benämningen fredstida krishantering mot kriser, och den uppdelning som i denna del i övrigt följer av kommitténs förslag. Att föra in för skyddslagen nya uttryck, som extraordinära händelser eller samhällsstörning, vilket *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* tagit upp som alternativ, bör också undvikas. Skyddslagens befintliga terminologi och struktur bör även fortsatt användas för att reglera den skyddsvärda verksamhet som avser fredstida krishantering. Regeringen anser vidare att ordningsföljden i uppräkningsordningen bör bibehållas i något större utsträckning än vad som följer av kommitténs förslag.

Utöver den omstrukturering av lagen som föreslås finns det behov av att förtydliga möjligheten att besluta om skyddsobjekt i polisverksamhet. I dag gäller att byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för verksamhet som innefattar upprätthållande av allmän ordning och säkerhet kan beslutas vara skyddsobjekt. Bestämmelsens nuvarande utformning bygger på Skyddslagsutredningens överväganden där det konstaterades att det finns ett relativt utbrett behov av att polisens byggnader ges ett förstärkt rättsligt skydd mot antagonistiska hot eller angrepp. Regeringen delade Skyddslagsutredningens uppfattning men framhöll att när det kommer till polishus bör det alltså i första hand vara byggnader som av särskild anledning bedöms vara i behov av ett kvalificerat skydd som kan komma i fråga som skyddsobjekt. Polishus med sådant kvalificerat skyddsbehov ansågs till exempel vara byggnader där uppgifter av strategisk eller central betydelse bedrivs eller polishus som rymmer mer omfattande häktesverksamhet. Även polisens helikopteranläggningar anfördes som exempel på sådana skyddsvärda verksamheter (se prop. 2009/10:87 s. 36–37 och 88).

Polismyndigheten ställer sig bakom vad som redovisats i delbetänkandet om att polisens byggnader m.m. har ett särskilt behov av skydd. Mot bakgrund av hur nuvarande reglering i vissa fall tolkats ser *Polismyndigheten* att det finns ett behov att förtydliga regelverket för en mer ändamålsenlig tillämpning. Den snäva tolkningen har inneburit att vissa byggnader m.m. i *Polismyndighetens* verksamhet inte har beslutats vara skyddsobjekt, trots att det varit angeläget ur säkerhetssynpunkt. Ett förtydligande av regleringen där det uttryckligen framgår att byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för polisverksamhet kan vara skyddsobjekt skulle därför enligt *Polismyndigheten* vara önskvärt.

Kommittén har konstaterat att polisens byggnader m.m. har ett särskilt behov av skydd mot antagonistiska hot och angrepp och framfört att detta blivit tydligt på senare tid då flera polishus har utsatts för attacker av olika slag. Regeringen delar den bedömningen. För att undvika risken för en alltför snäv tolkning av vilka byggnader m.m. i *Polismyndighetens* och *Säkerhetspolisens* verksamhet som kommer i fråga som skyddsobjekt anser regeringen att det uttryckligen bör framgå att byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för polisverksamhet kan beslutas vara skyddsobjekt. Med polisverksamhet avses verksamhet som bedrivs av *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen*. Sådana byggnader m.m. kan ha behov av ett sådant kvalificerat skydd som ett beslut om skyddsobjekt medger. Beslut måste dock tas efter överväganden i varje enskilt fall där hänsyn ska tas till bland annat behov och alternativa

lösningar. Eftersom ansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet även ligger på andra myndigheter, till exempel Kustbevakningen, bör bestämmelsen även fortsättningsvis dessutom omfatta annan verksamhet som innefattar upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Allmänhetens tillgång till polishus är av central betydelse för myndigheternas brottsbekämpande verksamhet. För att möjliggöra för enskilda att anonymt uppsöka Polismyndigheten kan det därför vara nödvändigt att på samma sätt som görs idag, undanta en del av en byggnad, till exempel polishusets reception, i ett beslut om skyddsobjekt.

Uppräkningen av skyddsvärd civil verksamhet omfattar byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för totalförsvarets civila delar i övrigt. Mot bakgrund av *Säkerhetspolisens* påpekande är det här av vikt att framhålla att det som regleras är byggnader m.m. som används för dylik verksamhet, men att även sådana byggnader m.m. som är avsedda att användas för sådan verksamhet omfattas.

5.1.2 Nya verksamhetsområden

Regeringens förslag: Uppräkningen av skyddsvärd civil verksamhet utökas till att även omfatta byggnader, andra anläggningar och områden inom posthantering, alarmering, livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap. Uppräkningen ska även omfatta fartyg som används för transporter av kärnämnen.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens i fråga om utökningen av objekt till att även omfatta posthantering, livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap. Kommittén har däremot inte ansett att civila fartyg som används för transporter av kärnämnen ska tas med i uppräkningsobjekt. Kommittén har inte särskilt behandlat frågan om alarmering.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till kommitténs förslag till utökning av möjliga skyddsobjekt.

Ett antal remissinstanser har föreslagit förtydliganden och tillägg i förhållande till kommitténs förslag. *Post- och telestyrelsen*, som överlag ställer sig positiv till kommitténs förslag, tillstyrker förslaget att objekt för posthantering bör tillföras uppräkningsobjekt. Myndigheten har dock vissa synpunkter på den föreslagna utformningen av lagtexten. Även *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser bland annat att ett förtydligande kan behöva göras för att säkerställa vad som avses med posthantering. *Länsstyrelsen* har även framfört att det bör övervägas om de lokaler som länsstyrelserna använder vid den slutliga röstsammanräkningen vid allmänna val ska kunna utgöra skyddsobjekt.

Länsstyrelsen i Blekinge län pekar på att det kan finnas behov av precisering av vad som faller in under vatten i detta sammanhang.

Läkemedelsverket konstaterar att kommittén tar upp läkemedel som exempel på förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap och framhåller att det är önskvärt att det förtydligas att även medicintekniska produkter är exempel på sådana produkter samt att det förutom

lagerhållning även kan handla om andra former av hantering såsom verksamhet för tillverkning och tillhandahållande av förnödenheterna i fråga.

Malmö kommun, Östersunds kommun och Sveriges Kommuner och Landsting anser att uppräkningsen bör kompletteras med försörjning av läkemedel och digital infrastruktur.

Säkerhetspolisen anser att det bör vara möjligt att besluta om tillfälliga skyddsobjekt i samband med övningar och utbildningar som är av betydelse för det civila försvaret.

Länsstyrelsen i Dalarnas län framhåller att det bör förtydligas att vad som sägs om objekt som behövs för ledning av räddningstjänst samt ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser och krig även omfattar mobila ledningsplatser. *Vattenfall AB* anser att civila, rörliga objekt som mobila ledningsplatser och mobila kraftverk bör kunna göras till skyddsobjekt. *Luftfartsverket* delar inte kommitténs bedömning att skyddsbehov för civila rörliga skyddsobjekt helt kan tillgodoses genom att området där objektet ställs upp görs till skyddsobjekt. *Kustbevakningen* anser att myndighetens fartyg bör kunna klassas som skyddsobjekt och ser fördelar om motsvarande även skulle kunna gälla för flygplanen. *Försvarets radioanstalt* pekar på att myndighetens fordon kan vara i behov av skydd och anför att fordon som har en särskild roll inom totalförsvaret bör kunna prövas för beslut om att utgöra skyddsobjekt.

Länsstyrelsen i Stockholms län, Malmö kommun, Sveriges Kommuner och Landsting och SOS Alarm framför att uppräkningsen även bör kompletteras med alarmering för att säkerställa att alarmeringscentraler kan vara skyddsobjekt.

Bevakningsbranschens Yrkes- och arbetsmiljönämnd, Svenska Transportarbetarförbundet och Säkerhetsföretagen tycker att uppräkningsen bör kompletteras med byggnader, anläggningar och områden som används eller är avsedda för att fullgöra bevakning av skyddsobjekt.

Bland annat *Strålsäkerhetsmyndigheten, Östhammars kommun, Svensk kärnbränslehantering AB, Uniper, Säkerhetschefen i Oskarshamns kommun, Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamns kärnkraftverk, OKG AB, Ringhals AB, Energiföretagen Sverige, Vattenfall AB och Forsmarks Kraftgrupp AB* framhåller M/S Sigrids betydelse och funktion i energiförsörjningen och anser att även civila fartyg som används för transporter av kärnämnen bör kunna vara skyddsobjekt. *Polismyndigheten* har i detta sammanhang framfört vikten av att transporter av farliga ämnen, såsom kärnämne och kärnavfall, kan genomföras med fullgott skydd.

Skälen för regeringens förslag

Skyddsvärd civil verksamhet

Regleringen i skyddslagen omfattar funktioner och områden som är av central betydelse när det gäller att bevara samhällets och ytterst totalförsvarets förmåga att fungera på ett tillfredsställande sätt. Kommittén har ansett att huvuddelen av de objekt som kan betraktas som skyddsvärda i förhållande till de i skyddslagen angivna skyddsändamålen också omfattas av lagens tillämpningsområde. Kommittén har bedömt i vilken utsträckning uppräkningsen i skyddslagen av skyddsvärd civil verksamhet svarar upp mot det behov av möjligheter till förstärkt skydd som totalförsvarets behov ger vid handen. En sammanhängande planering för totalförsvaret

och då ytterst behovet av beredskap för att kunna hantera krig behöver beaktas. I syfte att åstadkomma en reglering som speglar en sådan helhets-syn har kommittén övervägt behovet av tillägg i uppräknings- och skyddsvärd civil verksamhet och föreslagit vissa mindre utvidgningar av vad som kan beslutas som skyddsobjekt med stöd av lagen. I vad mån en specifik byggnad m.m. ska beslutas vara skyddsobjekt blir sedan upp till beslutsfattande myndigheter att bedöma. Remissinstanserna har i huvudsak varit positiva till kommitténs förslag till utvidgning. En del remissinstanser har föreslagit vissa förtydliganden och tillägg vilket regeringen återkommer till i det följande.

Posthantering

Möjligheten att nå ut med beslut och information är av stor vikt, inte minst under höjd beredskap. Ett sätt att kommunicera och förmedla viktig information är att skicka brev. I dagens samhälle finns det självklart många andra kommunikationskanaler och samhällsutvecklingen går i stor utsträckning mot en minskad användning, och ett minskat beroende, av traditionell post i form av brev. Kommittén har samtidigt konstaterat att traditionell post fortfarande är ett viktigt sätt att kommunicera på och framhållit att sådan kommunikation kan bli än betydelsefullare under kris- eller krigsförhållanden. Myndigheter har under höjd beredskap behov av att förmedla information och till exempel beslut om inkallelse för tjänstgöring till enskilda. Många gånger kan flera olika kommunikationskanaler komma att behöva användas parallellt. Traditionell postgång kan i detta sammanhang vara ett alternativ till elektronisk kommunikation. Ur ett totalförsvarsperspektiv är därför möjligheten till traditionell postgång av stor betydelse.

Kommittén har konstaterat att traditionell postgång inte träffas av nu gällande uppräknings- och skyddsvärd civil verksamheter i skyddslagen och samtidigt framhållit att den fysiska posthanteringen allt mer har koncentrerats till färre och större anläggningar. Regeringen delar kommitténs bedömning att sådana anläggningar borde kunna komma i fråga som skyddsobjekt i syfte att uppnå ett skydd för postgången. Allmänhetens rörelsefrihet bör inte komma att påverkas i någon större omfattning och utgör inte hinder för att föreslå en sådan utvidgning.

Kommittén har föreslagit en komplettering av uppräknings- och skyddsvärd civil verksamhet i skyddslagen genom tillägget posthantering i syfte att åstadkomma detta. *Post- och telestyrelsen* har ställt sig positiv till detta förslag, men ser ett behov av att det tydliggörs vad som här avses med posthantering. I postlagen (2010:1045) görs skillnad på hantering av olika försändelser med utgångspunkt från försändelsens vikt och med användande av olika uttryck. Även *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att ett förtydligande av vad som avses med posthantering bör göras.

Det väsentliga i detta sammanhang är att det är möjligheten att förmedla traditionell post som är att betrakta som skyddsvärd. Det kan därför här skapa problem att låsa sig till uttryck där försändelsens vikt blir avgörande. Det får bli en fråga för beslutsfattande myndigheter att avgöra i vad mån förutsättningar för att fatta beslut om skyddsobjekt finns och vilka anläggningar som då kan komma att aktualiseras. Distribution i form av

transporter av paket faller, som också konstateras av *Post- och telestyrelsen*, utanför vad som omfattas av kommunikation via post och träffas inte av den föreslagna utvidgningen. Transporter finns sedan tidigare med i uppräknings i skyddslagen. Någon förändring i fråga om detta föreslås inte. Det av kommittén föreslagna tillägget posthantering fyller i detta sammanhang därmed funktionen att övergripande beskriva den skyddsvärda verksamheten på motsvarande sätt som exempelvis uttrycken energiförsörjning och transporter gör och följer därmed skyddslagens systematik. Regeringen ser fördelar med att inte binda sig till postlagens terminologi i skyddslagen. Benämningen posthantering syftar till att beskriva den skyddsvärda verksamhet som träffas av skyddslagen. Syftet med regleringen är att möjliggöra förstärkt skydd för specifika, med stöd av skyddslagen beslutade, skyddsobjekt. Därmed kan förutsättningarna för upprätthållande av möjligheten att kunna kommunicera via traditionell postgång stärkas. Regeringen anser därför att den av kommittén valda benämningen posthantering är en, för skyddslagen, ändamålsenlig beskrivning.

Livsmedels- och vattenförsörjning

De byggnader m.m. som träffas av gällande reglering i skyddslagen omfattar bland annat sådana som används eller är avsedda för vattenförsörjning. Någon förändring i sak i denna del har inte föreslagits av kommittén som däremot tagit upp frågan om det finns anledning att utvidga tillämpningen genom att låta uppräknings omfatta även livsmedelsförsörjningen. Tillgång till livsmedel i tillräcklig omfattning är ett av de grundläggande områden som aktualiseras i en sammanhängande totalförsvarsplanering. Försvarsberedningen har i sin rapport *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66 s. 171) i fråga om livsmedelsförsörjningen bland annat uttalat att det finns behov av att lagra vissa strategiska varor i omsättningslager framöver. En sådan form av lagring kan vara en del i beredskapen. Kommittén har i sitt arbete framhållit att det idag finns ett fåtal noder som är avgörande för livsmedelsdistributionen i samhället. Mot bakgrund av detta har kommittén konstaterat att det inom livsmedelsförsörjningen kan finnas anläggningar m.m. som bör kunna vara tänkbara nya skyddsobjekt.

Med kommitténs förslag ingår såväl vatten- som livsmedelsförsörjningen i den uppräknings av skyddsvärd verksamhet som görs i skyddslagen. *Länsstyrelsen i Blekinge län* har påpekat att det kan finnas behov av precisering av vad som faller in under vatten i detta sammanhang. Som kommittén konstaterat är vatten ett livsmedel och faller, i den betydelsen i och för sig in under livsmedelsförsörjning. Uttrycket vattenförsörjning i skyddslagen tar dock även sikte på vatten som kan behövas för till exempel upprätthållande av nödvändig produktion, hygien och avlopp. Av det skälet finns det anledning att även fortsatt ha med vattenförsörjning i uppräknings, även om det i viss mån överlappar uttrycket livsmedelsförsörjning. Regeringen delar följaktligen kommitténs bedömning att för livsmedelsförsörjningen kritiska anläggningar m.m., såsom till exempel distributionsnoder och omsättningslager, vid behov bör kunna erbjudas möjligheter till förstärkt skydd. Livsmedelsförsörjningen är i sig grundläggande

för totalförsvaret på motsvarande sätt som exempelvis energiförsörjningen. Det är därmed för livsmedelsförsörjningen i stort kritiska anläggningar och liknande som bör kunna komma i fråga som skyddsobjekt. Det bör vanligtvis inte handla om platser där allmänheten som regel rör sig och allmänhetens rörelsefrihet bör därför inte komma att påverkas i någon större omfattning av den tänkta utvidgningen. Skyddslagen bör därför utvidgas till att uttryckligen omfatta även livsmedelsförsörjning som skyddsvärd verksamhet.

Andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap

I planeringen för totalförsvaret ingår att se över hur försörjningen med väsentliga förnödenheter kan säkerställas. Säkerställandet av en nödvändig försörjning av bland annat livsmedel, dricksvatten och energi är avgörande för att skydda civilbefolkningen och för att upprätthålla förmågan inom totalförsvaret, vilket är något som också Försvarsberedningen framhållit (Ds 2017:66 s. 161–174). När det gäller tillhandahållandet av olika förnödenheter är såväl offentliga som privata aktörer involverade och många förnödenheter, exempelvis olika livsmedel, importerar. En försörjningsberedskap bygger på ett flertal olika åtgärder. Ett sätt att upprätthålla beredskap i fråga om tillgång till vissa förnödenheter kan vara att i viss utsträckning upprätthålla beredskapslager. I den mån beredskapslagring aktualiseras kan även behov av förstärkt skydd med stöd av skyddslagen behöva övervägas.

Skyddslagen bygger på systematiken att sådana skyddsvärda civila verksamheter, såsom energiförsörjning, vattenförsörjning och transporter, som ska omfattas av lagstiftningen räknas upp i lagen. På detta sätt fångas för samhällets behov grundläggande, skyddsvärda verksamheter upp, där behov av möjligheten att överväga beslut om skyddsobjekt ansetts finnas. Med beaktande av försörjningsberedskapen i stort kan det även i övrigt finnas behov av att överväga om det finns byggnader, anläggningar eller områden som skulle kunna behöva prövas som möjliga skyddsobjekt. Kommittén har som ett exempel konstaterat att beredskapslagring kan komma att bli aktuellt i det totalförsvarsplaneringsarbete som löpande ska göras och som exempel på förnödenheter att då överväga nämnt lager av läkemedel. *Läkemedelsverket* har tagit upp medicintekniska produkter som ett annat exempel på förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap och även pekat på annan hantering än lagring i sammanhanget, exempelvis tillverkning och tillhandahållande. Bland annat *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att uppräknningen i skyddslagen uttryckligen bör kompletteras med försörjning med läkemedel.

Regeringen anser i likhet med kommittén att försörjningen med förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap är av grundläggande betydelse för totalförsvaret. Byggnader, anläggningar och områden som används eller är avsedda för försörjningen med förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap bör därför kunna beslutas vara skyddsobjekt. Det är i detta sammanhang inte ändamålsenligt att eftersträva en uppräknning av de olika förnödenheter det här kan komma att bli fråga om. Exempel på förnödenheter av betydelse för försörjningsberedskapen där behov av skyddsobjekt kan behöva övervägas är som

nämnts till exempel läkemedel och medicintekniska produkter. Utformningen av lagtexten bör ge utrymme för att det över tid kan komma att handla om olika förnödenheter. I vad mån en förnödenhet är av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap påverkas vidare av förhållanden som till exempel omfattningen av eventuell tillverkning i Sverige, distributionskanaler, tillgång till likvärdiga produkter och nödvändiga prioriteringar. Den skyddsvärda verksamheten ur skyddslagens perspektiv är att Sverige ska kunna upprätthålla en beredskap för försörjningen med förnödenheter av betydelse för landets försörjningsberedskap. Genom ett tillägg som träffar andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap, i enlighet med kommitténs förslag, utvidgas skyddslagen till att även omfatta försörjningsberedskapen. Skäl att därutöver särskilt räkna upp exempelvis läkemedelsförsörjningen finns inte. Vilka byggnader, anläggningar och områden som kan bli aktuella att besluta som skyddsobjekt blir upp till tillämpande myndigheter att besluta med beaktande av skyddslagstiftningen i sin helhet. Det faktum att det handlar om för Sveriges försörjningsberedskap kritiska anläggningar m.m. motiverar att en viss inskränkning i allmänhetens rörelsefrihet kan behöva göras. Samtidigt bör det här främst komma att handla om anläggningar m.m. där allmänheten vanligtvis inte rör sig. Allmänhetens rörelsefrihet kan därför inte anses komma att påverkas i någon större utsträckning.

Elektroniska kommunikationer

Byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för elektroniska kommunikationer kan beslutas vara skyddsobjekt enligt nu gällande bestämmelser i skyddslagen. Kommittén har i sitt arbete övervägt om elektroniska kommunikationer tillräckligt väl beskriver det som i detta sammanhang är skyddsvärt eller om det bör ersättas eller kompletteras med något annat uttryck. Uttrycket elektroniska kommunikationer började användas när skyddslagen trädde i kraft 2010 (prop. 2009/10:87 s. 40–41). Anläggningar eller områden som används för rundradioförsörjning och radio- och telekommunikationer omfattas av uttrycket, men även området datakommunikation inklusive it. Som ett exempel tas radiokommunikationssystemet Rakel upp. I propositionen från 2010 konstateras att radiokommunikationssystemet omfattas av uttrycket elektroniska kommunikationer men att det knappast är lämpligt eller möjligt att förklara hela Rakelsystemet eller stora delar av detta som skyddsobjekt. Behovet av ett kvalificerat skydd måste kunna knytas till ett visst fysiskt objekt. Vid bedömningen av om en anläggning m.m. som hyser ett dylikt system ska kunna vara skyddsobjekt bör stor vikt fästas vid vilken påverkan ett enskilt fysiskt angrepp skulle få för systemet i dess helhet. Det torde främst handla om anläggningar m.m. som rymmer för systemet centrala punkter (s.k. centralnoder) som kan komma i fråga som skyddsobjekt.

Kommittén konstaterar att elektroniska kommunikationer blivit en nödvändig del av snart sagt all verksamhet i samhället. Syftet med regleringen i skyddslagen är att i första hand säkra viktig förmåga att kommunicera och sprida information i samhället. Kommittén har funnit att den nuvarande konstruktionen, där elektroniska kommunikationer utgör en del av uppbyggnaden, bör behållas och har inte kunnat finna något lämpligare uttryck

att använda. Bland annat *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Östersund kommun* anser att benämningen elektroniska kommunikationer är för begränsad och föreslår att uppräkningsdelen bör kompletteras med digital infrastruktur. Detta för att täcka in exempelvis serverhallar som används för digitala tjänster som i sig inte räknas till elektronisk kommunikation. *Post- och telestyrelsen* är överlag positiv till kommitténs förslag och har inte uttalat sig särskilt i denna del. Kommittén har konstaterat att dagens digitaliserade informationssamhälle innebär ett ökat beroende av fungerande it-system och att det därför kan finnas skäl att lyfta fram att uttrycket elektroniska kommunikationer i dag kan appliceras på fler anläggningar m.m. än vad som förutsågs 2010. Regeringen delar kommitténs bedömning och ser behov av att i sammanhanget poängtera att det även fortsatt endast är konkreta ting i form av anläggningar, noder och installationer bland annat för sändning och mottagning (till exempel master och dylikt) som kan bli föremål för sådan bevakning som ett beslut om skyddsobjekt möjliggör. Syftet med regelverket har inte förändrats. Ingen ändring av skyddslagen föreslås därför i denna del. Vid bedömningen av om exempelvis en anläggning som är en del av ett it-system ska kunna beslutas vara skyddsobjekt på denna grund gäller alltså även fortsättningsvis bland annat att stor vikt bör fästas vid vilken påverkan ett enskilt fysiskt angrepp skulle få för systemet i dess helhet.

Alarmering

Skyddslagen ger stöd för att pröva behovet av beslut om skyddsobjekt i fråga om byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering. *SOS Alarm*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Sveriges kommuner och landsting* och *Malmö kommun* har påpekat att sådan verksamhet som rör ledning av alarmering bör omfattas och att det därmed behöver tydliggöras att även alarmeringscentraler kan vara skyddsobjekt. I förarbetena till skyddslagen har frågan om möjligheten att göra SOS-centraler till skyddsobjekt övervägts. Det ansågs då att det inte fanns skäl att föreslå en utvidgning i syfte att möjliggöra att en byggnad m.m. i vilken huvudsakligen ren förmedling av samtal sker ska kunna beslutas som skyddsobjekt (prop. 2009/10:87 s. 35). Kommittén har inte särskilt tagit upp denna fråga.

Den alarmeringsfunktion som SOS Alarm upprätthåller är en viktig del i krisberedskapen. Det bör därför övervägas om alarmeringscentraler i vissa fall fyller en sådan funktion att de bör kunna beslutas vara skyddsobjekt. Det kan också finnas skäl att överväga alarmeringscentralernas funktion i syfte att eftersträva fungerande kommunikationsvägar för alarmering, även vid kriser och under höjd beredskap. Det skyddsvärda här är inget nytt i sig. Remissutfallet indikerar att nu gällande regelverk kan lämna utrymme för osäkerhet och att olika bedömningar görs. För att tydliggöra att alarmeringscentraler kan bli föremål för beslut om skyddsobjekt anser regeringen att skyddslagen bör kompletteras med en uttrycklig skrivning om alarmering i uppräkningsdelen av civil skyddsvärd verksamhet. I vad mån det sedan blir aktuellt att besluta att en specifik alarmeringscentral ska vara skyddsobjekt blir, i likhet med vad som gäller generellt, beroende av utfallet av den bedömning som beslutsfattande myndighet har att göra

inom ramen för tillämpningen av lagstiftningen i sin helhet. Mot bakgrund av den typ av byggnader m.m. det här kan bli fråga om bör allmänhetens rörelsefrihet inte komma att påverkas i någon större omfattning. Sammantaget finner regeringen att övervägande skäl talar för att utvidga uppräkningslistan på sätt som redovisats.

Offentliga förrättningar och bevakning

En möjlighet att besluta att exempelvis en byggnad ska vara skyddsobjekt bygger på att de grundläggande förutsättningar och ingångsvärden som gäller enligt skyddslagstiftningen är uppfyllda. Det innebär bland annat att skyddet bör kunna ha en verklig betydelse och vara lämpat för en viss verksamhet. Det kan i detta sammanhang vara av betydelse att beakta om det är fråga om en verksamhet som allmänheten generellt sett inte har tillträde till, till exempel verksamheter som bedrivs av privata företag. Skyddslagen kan vara ett sätt att möjliggöra förstärkt tillträdesskydd, men det innebär inte med självklarhet att denna väg är lämplig att använda i samtliga fall där frågor om behov av bevakning m.m. kan aktualiseras. Skyddslagens konstruktion ställer krav på grannlaga avvägningar i fråga om grundlagsfästa intressen och rättssäkerhet.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har framfört att det bör övervägas om de lokaler som länsstyrelserna använder vid den slutliga röstsammanräkningen vid allmänna val ska kunna vara skyddsobjekt. Den slutliga rösträkningen är en offentlig förrättning och länsstyrelsen ska kungöra tid och plats för den slutliga röstsammanräkningen (13 kap. 1 och 4 §§ vallagen [2005:837]). Med ett beslut om att något ska vara skyddsobjekt följer ett tillträdesförbud. Med ett tillträdesförbud följer en skyldighet för en enskild person att på begäran av skyddsvakt bland annat uppge namn, adress och födelsetid. Med hänvisning till detta har det i förarbetena till skyddslagen konstaterats att det, då det gäller byggnader m.m. som används i statlig och kommunal verksamhet, i vissa fall kan bli nödvändigt att i beslut om att byggnaden ska vara skyddsobjekt göra undantag från tillträdesförbudet (prop. 2009/10:87 s. 34–35.). Detta för att beslutet inte ska stå i strid med grundlagsfästa rättigheter. Principen att beslutande församlingars sammanträden ska vara offentliga utgör en grundläggande princip i ett demokratiskt statsskick. Bestämmelser om förhandlingsoffentlighet, såsom exempelvis i fråga om riksdagens och kommunfullmäktiges sammanträden i 6 kap. 7 § riksdagsordningen (2014:801) respektive 5 kap. 42 § kommunallagen (2017:725), medför därmed att utrymmet för ett skyddsobjektsarrangemang som omfattar sådana lokaler bör vara mycket begränsat. Behovet av säkerhetsskydd får tillgodoses med andra rättsliga verktyg. Olika åtgärder som förbättrar säkerheten, till exempel byggnadstekniska lösningar, möjlighet att använda ordningsvakter och polisnärvaro kan till exempel övervägas (prop. 2009/10:117 s. 19–21). I lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting och lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler regleras särskilda säkerhetskontroller vid offentliga sammanträden i riksdagen, kommuner och landsting. Även en förhandling i domstol ska vara offentlig. För domstolar finns reglering om säkerhetskontroll i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol. Den slutliga röstsammanräkningen vid allmänna val är en offentlig förrättning som äger rum i en

särskilt för ändamålet utpekad lokal. Mot bakgrund av detta och att verksamheten därmed till sin konstruktion ska vara öppen för allmänheten att följa och då motsvarar situationen med offentliga sammanträden, anser regeringen att skyddslagen inte är en framkomlig väg för att lösa eventuella behov av säkerhetsåtgärder i detta sammanhang.

Bevakningsbranschens Yrkes- och arbetsmiljönämnd, Svenska Transportarbetarförbundet och Säkerhetsföretagen anser att uppräkningsen av skyddsvärd civil verksamhet bör kompletteras med byggnader, anläggningar och områden som används eller är avsedda för att fullgöra bevakning av skyddsobjekt. Det som då avses är inte verksamheten vid bevakningen av skyddsobjekt, utan om byggnader m.m. som används av bevakningsföretag som tillhandahåller skyddsvaktstjänster bör kunna vara skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt innebär framför allt att tillträdesförbud för objektet i fråga blir följden. Ett ingångsvärde att beakta är att privata företag inte behöver ge allmänheten tillträde till sina lokaler. Skyddsvakter har utrustning i form av exempelvis vapen. För förvaring av vapen finns bestämmelser i vapenlagstiftningen, där bland annat bevakningsföretag tas upp. Regeringen anser inte att sådana skäl föreligger, att möjligheten att fatta beslut om skyddsobjekt bör kunna användas för det ändamål som här diskuteras.

Civila övningar

Byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för bland annat fredstida krishantering kan enligt skyddslagen beslutas vara skyddsobjekt. Detsamma gäller byggnader och andra anläggningar som staten, en kommun eller ett landsting har äganderätt eller nyttjanderätt till och som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet. Ett beslut om skyddsobjekt ska enligt skyddslagen gälla tills vidare eller under en viss angiven tid. När det är fråga om skyddsobjekt som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller totalförsvarets civila delar i övrigt, fredstida krishantering m.m. ska beslutet som huvudregel gälla för en viss tid, som längst fem år. Kommitténs förslag innebär inte någon förändring i dessa delar.

Säkerhetspolisen anser att det bör vara möjligt att besluta om tillfälliga skyddsobjekt i samband med övningar och utbildningar som är av betydelse för det civila försvaret. Övriga remissinstanser har inte pekat på problem kopplade till övningsverksamhet inom ramen för civilt försvar. När det gäller områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa regleras detta särskilt i skyddslagen. Orsaken är bland annat att ett av lagens skyddsändamål är skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. Något sådant skyddsändamål i fråga om civilt försvar finns inte reglerat i skyddslagen och gör sig inte heller gällande. Mot bakgrund av de möjligheter som skyddslagen ger att överväga behov av skyddsobjekt kopplat till ledning och styrning av totalförsvarets civila delar samt exempelvis fredstida krishantering och att beslut om skyddsobjekt även kan begränsas i tid ser inte regeringen skäl att förändra regelverket i detta avseende.

Civila rörliga objekt

Kommittén har i sitt arbete övervägt frågan om vissa rörliga civila objekt på marken ska kunna göras till skyddsobjekt för att de ska kunna erbjudas det skydd som skyddslagen möjliggör. Det gäller då till exempel mobila ledningsplatser och mobila kraftverk i händelse av svåra påfrestningar i energiförsörjningen. Kommittén har inte lämnat förslag om ändrad reglering i skyddslagen i detta avseende mot bakgrund av att man ansett att sådana objekt i och för sig bör kunna skyddas enligt skyddslagen, men att skyddsbehovet i fråga om dessa i allt väsentligt kan tillgodoses genom att området där objekten ställs upp görs till skyddsobjekt. I sammanhanget har även framhållits att den grundläggande rörelsefriheten för den enskilde inte bör inskränkas mer än absolut nödvändigt. Kommitténs delbetänkande har i huvudsak mottagits positivt och flertalet remissinstanser har inte tagit upp frågan om civila rörliga skyddsobjekt särskilt. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser dock att det bör förtydligas att vad som sägs om objekt som behövs för ledning av räddningstjänst samt ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser och krig även ska omfatta mobila ledningsplatser. *Vattenfall AB* och *Lufftartsverket* har framhållit att civila, rörliga objekt som mobila ledningsplatser och mobila kraftverk bör kunna göras till skyddsobjekt. I fråga om civila rörliga skyddsobjekt har vidare *Kustbevakningen* påpekat att myndighetens fartyg och luftfartyg bör kunna klassas som skyddsobjekt. *Försvarets radioanstalt* tycker att myndighetens fordon kan vara i behov av skydd, med beaktande av funktion och utrustning, och anser att fordon som har en särskild roll inom totalförsvaret bör kunna prövas för beslut om skyddsobjekt.

Skyddslagen möjliggör, som kommittén framhållit, att områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för bland annat fredstida krishantering och energiförsörjning kan beslutas som skyddsobjekt. Mobila ledningsplatser och kraftverk kan därmed vid behov beredas skydd vid uppställning genom att området i fråga kan göras till skyddsobjekt. Frågan om civila fordon som skyddsobjekt har tidigare behandlats. I samband med skyddslagens tillkomst konstaterades det bland annat att det när det kommer till skyddet av ett fordon inte finns någon allemansrätt eller några andra regler som ger allmänheten rätt till tillträde till fordon. Den som olovligen tar ett fordon i besittning eller på andra sätt angriper ett fordon och dem som färdas i detta kan straffas bland annat enligt brottsbalkens bestämmelser. När det gäller fordon i rörelse är det särskilt svårt att tänka sig en störande eller hindrande handling eller andra typer av angrepp som inte kan betecknas som brottsligt förfarande. Tilläggas ska att var och en har befogenhet att ingripa mot sådan brottslighet med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken (prop. 2009/10:87 s. 47–48). Vid överväganden om vad som ska kunna beslutas vara skyddsobjekt enligt skyddslagen gäller alltså att skyddet av ett skyddsobjekt bör ske genom olika typer av bevakningsåtgärder i syfte att upprätthålla ett tillträdesskydd för objektet. Med beslutet följer bland annat befogenheter för en skyddsvakt att besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon m.m., ta föremål i beslag samt i vissa fall avvisa, avlägsna, omhändertaga eller gripa personer. Behovet av skydd under färd torde i första hand uppkomma i en situation när fordonet utsätts för fysiska angrepp. Motsvarande resonemang som för civila fordon gör sig

även gällande för mobila ledningsplatser och kraftverk. Skäl har inte framkommit att här göra en annan bedömning än den som kommittén gjort för civila rörliga objekt i allmänhet.

I sammanhanget finns dock en särskild frågeställning att ta upp, närmare bestämt de transporter till sjöss av kärnämnen som utförs av ett för ändamålet specialutrustat fartyg. *Strålsäkerhetsmyndigheten*, *Östhammars kommun* och *Svensk kärnbränslehantering AB* har framhållit det specialutrustade fartyget *M/S Sigrids* betydelse och funktion i energiförsörjningen och anser att även civila fartyg som används för transporter av kärnämnen bör kunna vara skyddsobjekt. Motsvarande synpunkter har kommit in från olika aktörer som till exempel *Uniper*, *Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamns kärnkraftverk*, *Energiföretagen Sverige*, *Vattenfall AB* och *Forsmarks Kraftgrupp AB*. *Polismyndigheten* har i detta sammanhang framfört vikten av att transporter av farliga ämnen, såsom kärnämnen, kan genomföras med fullgott skydd.

Kommittén har övervägt även denna särskilda fråga, men funnit det mindre lämpligt att utöka skyddslagens kategorier av skyddsobjekt till att omfatta fartyg för de aktuella specialtransporterna. Detta då det skulle gå emot den huvudsakliga lagstiftningsteknik som i övrigt förekommer i skyddslagen, enligt vilken vida uttryck används för att beskriva möjliga skyddsobjekt. Kommittén har även pekat på att skydds- och säkerhetsfrågor som specifikt rör transporter av kärnämnen till sjöss i första hand bör regleras genom den speciallagstiftning som i övrigt är relevant för sådana transporter och då särskilt noterat lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt framhållit att de ändringar som kommittén ska föreslå ska vara motiverade utifrån behovet av att stärka skyddet för totalförsvsverksamheten. Kommittén har sammanfattningsvis inte i detta avseende föreslagit någon förändring i skyddslagen. Motsvarande fråga togs även upp i samband med skyddslagens tillkomst. Regeringen konstaterade då att det inte är givet att den bästa lösningen för att åstadkomma ett skydd i detta sammanhang kan åstadkommas genom att besluta att transporterna i fråga ska vara skyddsobjekt. Det ansågs därför inte då aktuellt att föreslå en reglering som medgav att sådana typer av rörliga civila objekt skulle kunna beslutas som skyddsobjekt (prop. 2009/10:87 s. 48).

Strålsäkerhetsmyndigheten m.fl. har invänt mot den bedömning som kommittén gjort och huvudsakligen framhållit att det för en säker elförsörjning är viktigt med ett konsekvent skydd för hela processen, inklusive kärnbränslets livscykel. Kärnkraftverkens drift är beroende av kontinuerlig bortförsel av använt kärnbränsle. Kärnenergisystemet är en viktig del av den svenska energiförsörjningen. Det svenska kärnenergisystemet består i dag av tre kärnkraftverk, en bränslefabrik, ett slutförvar för lågaktivt avfall, ett mellanlager för använt kärnbränsle och ett transportsystem för det använda kärnbränslet. Det speciella användningsområdet medför vidare att det finns en hotbild mot verksamheten i sin helhet. Genom att inte transporten till sjöss av kärnämnen kan beslutas som skyddsobjekt faller den delen av systemet utanför skyddslagens tillämpningsområde.

Regeringen konstaterar att hanteringen av kärnbränsle är en del i det system som hanterar samhällets energiförsörjning. Det är angeläget att bästa möjliga förutsättningar för skydd av denna del av verksamheten ges. Av vad som anförts kan vidare konstateras att den aktuella verksamheten, dvs. det led som sker i form av transporter till sjöss av kärnämnen i för

ändamålet särskilt utrustat fartyg, närmast får anses vara att jämställa med en för verksamheten specialanpassad anläggning. Även om det som konstaterats ovan inte finns anledning att öppna upp för att kunna göra civila rörliga objekt i allmänhet till skyddsobjekt, anser regeringen att det finns utrymme för att göra en annan bedömning just vad gäller denna särskilda verksamhet. Den mycket speciella karaktär av fartyg som därmed skulle kunna omfattas av ett beslut om skyddsobjekt blir av begränsad omfattning och innebär inte heller en större inskränkning av allmänhetens rörelsefrihet än nödvändigt. Regeringen anser således, i motsats till kommittén, att skyddslagen bör utvidgas till att möjliggöra beslut om skyddsobjekt i fråga om fartyg som används för transporter av kärnämne.

5.2 Skyddsobjekt till skydd för militär verksamhet

5.2.1 Militära fordon

<p>Regeringens förslag: Vissa militära fordon ska kunna vara skyddsobjekt.</p>

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har dock avgränsat vilka militära fordon som bör kunna komma i fråga som skyddsobjekt endast genom motivuttalanden.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten* ser ett stort behov av att kunna besluta vissa militära fordon som skyddsobjekt och vill därför särskilt tillstyrka kommitténs förslag i denna del. Vidare anføres bland annat att Sverige i allt högre grad samarbetar och samövar med andra länder på svenskt territorium. Detta innebär att utländska militära fartyg, luftfartyg och fordon befinner sig i Sverige. I nuläget kan förstärkt skydd tillskapas för dessa genom beslut om skyddsobjekt för området runt ett utländskt örlogsfartyg när det ligger vid kaj, och för fordon inom ett övningsområde som i sig är ett skyddsområde. Vid transporter eller rena transiteringar saknas sådana möjligheter. Ett bättre skydd skulle kunna åstadkommas genom att främmande stats militära fartyg, luftfartyg och fordon läggs till i uppräkningslistan av vad som kan beslutas som skyddsobjekt i skyddslagen. *Försvarets radioanstalt* påpekar att det vid exemplifiering av vilka militära rörliga objekt som kan vara i behov av förstärkt skydd är bättre att tala om sensorsystem i stället för att, som kommittén gjort, tala om radaranläggningar. *Transportstyrelsen* anser att det finns risk för oklarheter och missförstånd mellan trafikanter som framför fordon och sådana fordon i rörelse som förklarats som skyddsobjekt. Vidare pekar myndigheten bland annat på att skyltning för rörliga skyddsobjekt behöver ses över. Om det ska ställas krav på trafikanter att hålla avstånd till fordon i rörelse som förklarats vara skyddsobjekt kan det finnas behov av revidering i trafikförordningen (1998:1276). Gränsdragningen mellan att ge anvisningar som skyddsvakt och att ge anvisningar till trafiken kan vara svår att göra för den som ger anvisningar.

Skälen för regeringens förslag

Skydd av militära fordon

Skyddslagen är främst avsedd för att möjliggöra förstärkt fysiskt skydd för permanenta anläggningar och områden som stadigvarande används för viss verksamhet. I fråga om rörliga objekt kan militära fartyg och militära luftfartyg beslutas vara skyddsobjekt. Under vissa extraordinära förhållanden kan även lok och järnvägsvagnar av betydelse för totalförsvaret vara skyddsobjekt. Motorfordon och andra rörliga objekt på marken kan däremot inte beslutas som skyddsobjekt enligt nu gällande regelverk. Civila rörliga skyddsobjekt behandlas i avsnitt 5.1.2.

Det finns särskilt skyddsvärda militära fordon. Ett militärt fordon som står uppställt eller annars befinner sig inom ett befintligt skyddsobjekt får del av det skydd mot obehörigt tillträde som det skyddsobjektet då har. Skyddslagen ger stöd för att besluta områden som skyddsobjekt där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa. Områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet kan också beslutas som skyddsobjekt. Dessamma gäller områden m.m. som ägs eller används med nyttjanderätt av staten och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt (5 § 1–3 skyddslagen).

Skyddslagen är ett av flera sätt att åstadkomma skydd. Det är i många avseenden straffbelagt att angripa fordon eller personer som färdas i ett fordon. Detta följer bland annat av flera bestämmelser i brottsbalken (till exempel tillgrepp av fortskaffningsmedel, skadegörelse och olika brott mot person). Dessutom finns rätten till envarsgripande, dvs. den rätt som var och en har att i vissa speciella situationer gripa personer som har begått brott, med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Andra regelverk som kan aktualiseras är till exempel bestämmelserna om särskilt eskortstöd vid transporter av större mängder skjutvapen enligt förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. och regelverket om transport av farligt gods i lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

Tidigare ställningstaganden om militära fordon som skyddsobjekt

Frågan om militära fordon ska kunna vara skyddsobjekt är inte ny. Möjligheten att besluta militära fordon som skyddsobjekt har efter förslag från utredningar övervägts såväl när den nuvarande skyddslagen som när den lag som skyddslagen ersatte, lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., beslutades 2010 respektive 1990. Någon sådan möjlighet infördes dock inte då.

I propositionen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (prop. 1989/90:54 s. 37) uttalade regeringen bland annat att det inte faller sig naturligt att förbjuda tillträde till fordon och andra lösa föremål. För att kunna bevaka ett fordon på det sätt som regelverket om skyddsobjekt förutsätter behöver fordonet rimligen vara placerat inom en anläggning eller ett område. Slutsatsen blev då att fordon får beredas skydd genom att den anläggning eller det område där de placeras spärras av. Regeringen påpekade också att en tillfällig uppställningsplats kan göras till skyddsobjekt.

När frågan om fordon som skyddsobjekt övervägdes på nytt 2010 hade en utredning, Skyddslagsutredningen, haft i uppdrag att särskilt överväga om motorfordon skulle kunna förklaras vara skyddsobjekt. Bakgrunden till uppdraget var det ökade antalet skyddsvärda militära transporter och mängden värdetransportrån. Regeringen konstaterade då, i likhet med Skyddslagsutredningen, att det inte går att åstadkomma någon reell skyddseffekt mot grova brottsliga fysiska angrepp mot ett civilt fordon under färd med hjälp av skyddslagstiftningen, eftersom en skyddsvakt under färd inte har några möjligheter att på ett verkningsfullt sätt utöva sina befogenheter. Angrepp på fordon i rörelse bedömdes också regelmässigt falla in under brottsbalkens bestämmelser. Även frågan om militära motorfordon och möjligheten att för dessa upprätthålla ett skydd under färd övervägdes i detta sammanhang. Skyddslagsutredningen såg här ett behov och föreslog därför att militära fordon skulle kunna göras till skyddsobjekt (SOU 2008:50 s. 115–126).

Regeringen konstaterade i prop. 2009/10:87 (s. 49–52) att militära fordon i och för sig kan ha ett behov av skydd mot sådana angrepp som omfattas av skyddslagens ändamål. Det ansågs dock inte vara möjligt att upprätthålla ett sådant skydd på ett verkningsfullt sätt under färd. Det framhölls också att en av utgångspunkterna vid överväganden om militära fordon som skyddsobjekt bör vara att enskildas grundläggande fri- och rättigheter inte ska inskränkas om det inte är oundgängligen nödvändigt. Med hänsyn till att militära fordon inte sällan torde färdas eller befinna sig på platser invid eller i det allmänna vägnätet dit allmänheten normalt har fritt tillträde, skulle personers rörelsefrihet i sådana fall begränsas. Regeringen konstaterade att det då skulle vara nödvändigt att allmänheten upplystes om att det militära fordonet utgjorde ett skyddsobjekt. Det ansågs kunna ifrågasättas om det under alla förhållanden, både i rörelse och när fordonet står uppställt, på ett tydligt sätt går att upplysa allmänheten om att det militära fordonet är ett skyddsobjekt. Brister i detta avseende ansågs kunna skapa risk för situationer där den enskilde inte har klart för sig att fordonet är ett skyddsobjekt. Regeringen ansåg det därför mer ändamålsenligt att militära fordon även fortsatt erhöll skydd inom befintliga anläggningar och områden som är skyddsobjekt.

Behov av förstärkt skydd genom skyddslagen

Militära fordon kan som konstaterats ovan redan i dag i viss utsträckning omfattas av det förstärkta skydd som skyddslagen möjliggör. Kommittén anser att det ändå finns ytterligare behov och påpekar att behov av förstärkt skydd kan uppstå även för fordon som exempelvis tillfälligt ställts upp för rast eller nattvila. Sådana uppställningsplatser för stopp, i vissa fall kortvariga som inte nödvändigtvis kunnat planeras på förhand, faller då inte alltid med självklarhet in under någon av de möjligheter till skyddsobjekt som nuvarande skyddslagstiftning ger. Kommittén har i sammanhanget framhållit att behovet förstärks av Försvarsmaktens behov av förflyttningar för att kunna utöva sin verksamhet. Övergången från centralförråd till decentraliserade mobiliseringsförrådsställen har bidragit till ett allt större beroende av militära transporter. Samtidigt har minskningen av antalet regementen och förband inneburit att det finns färre militära anläggningar där militära fordon kan ställas upp inom ett skyddat område. *Försvarsmakten*

ser för sin del ett stort behov av att kunna besluta vissa militära fordon som skyddsobjekt och tillstyrker särskilt kommitténs förslag i denna del.

En fördel med att göra det möjligt att besluta vissa militära fordon som skyddsobjekt är enligt kommittén att sådana fordon då kan ges förstärkt skydd, oberoende av var de ställs upp. Militära fordon kan behöva ställas upp på olika platser, till exempel till följd av personalens behov av nattvila, och idag är det uppställningsplatsen som avgör om fordonet ska få skydd motsvarande ett skyddsobjekt eller inte. Om det specifika militära fordonet i stället kan göras till skyddsobjekt undviks sådana situationer. Vidare anser kommittén att beslutsfattandet om skyddsobjekt underlättas om det specifika fordonet kan göras till skyddsobjekt.

Det är rimligen främst genom att skyddsvakter finns på plats när ett fordon ställs upp och då kan agera med stöd av sina befogenheter som fördelar kan vinnas. Skyddsvakten kan då planera sitt agerande och omedelbart vidta åtgärder i samband med att ett fordon ställs upp med vetskap om vilka befogenheter som gäller. Under färd innebär däremot inte det faktum att fordonet är skyddsobjekt några självklara fördelar. Regeringen är även fortsatt av uppfattningen att skyddslagen i en sådan situation inte ger något förstärkt skydd i praktiken. Beslut om att vissa militära fordon är skyddsobjekt skulle däremot kunna fylla en funktion genom att skyddsvakter finns på plats och omedelbart kan upprätthålla bevakning med stöd av skyddslagen och även, vid behov, kan vidta åtgärder vid uppställda fordon. En sådan möjlighet måste i så fall vara proportionerlig och väl avgränsad till sin omfattning.

Särskilt skyddsvärda militära fordon som skyddsobjekt

Ett tillträdesförbud enligt skyddslagen kan innebära inskränkningar i enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter. En avvägning mot motstående intressen behöver därför göras. När det gäller tillträdesförbud till fordon, vilket blir aktuellt om vissa militära fordon görs till skyddsobjekt, är det huvudsakligen begränsningar i rörelsefriheten som aktualiseras. Det är kommitténs uppfattning att det generellt sett innebär en mindre inskränkning av enskildas rätt att begränsa tillträdet till ett stillastående fordon än till en uppställningsplats för ett sådant, eftersom detta borde innebära att tillträdet begränsas till en mindre yta.

Enligt terminologin i tillträdesförordningen (1992:118) avses med militära fordon stridsfordon, andra motordrivna fordon, släpfordon och terrängsläp som ägs eller brukas av en stats stridskrafter (2 § 7 tillträdesförordningen). Regeringen gör bedömningen att alla militära fordon inte är lika skyddsvärda. För att ett militärt fordon ska kunna komma i fråga som skyddsobjekt behöver det därför till att börja med vara fråga om ett särskilt skyddsvärt sådant fordon. Som exempel på rörliga objekt som är i behov av skydd tar kommittén bland annat upp stridsvagnar och stridsfordon, samt rörliga radaranläggningar. Vidare nämns vissa transporter av manöverförband, skyddsvärd it-utrustning eller skjutvapen. *Försvarets radioanstalt* har påpekat att radaranläggningar i detta sammanhang kan vara ett för snävt uttryck att använda och framhållit att det snarare är sensorsystem som bör lyftas fram.

Uttrycket militära fordon kan alltså innefatta en mängd olika fordon. Det är dock endast militära fordon med en särskild funktion som bör kunna

beslutas vara skyddsobjekt. Avgörande måste vara vilken funktion fordonet representerar för Försvarsmakten och skyddsvärdet av den funktionen. I sammanhanget kan det sakna betydelse om fordonet är registrerat i det militära fordonsregistret eller har hyrts av Försvarsmakten. Det bör inte heller spela någon roll om fordonet framförs för egen maskin eller är lastat på till exempel en inhyrd släpvagn. Även Försvarets materielverk ansvarar för transporter av sådana fordon som kan omfattas. Särskilt skyddsvärda bör fordon vara som i sig själva utgöra sådana systemkonstruktioner som i möjligaste mån bör skyddas från insyn. Allmänheten kan även i vissa fall riskera att utsättas för oförutsedda följder till följd av transporter, vilket i sig kan motivera ett behov av skyddsåtgärder för att upprätthålla visst avstånd vid uppställning av fordonet. Regeringen konstaterar att vissa militära fordon med detta synsätt har ett sådant högt skyddsvärde att det är rimligt att överväga beslut om skyddsobjekt. En planerad användning av skyddsvakter med fulla befogenheter blir då möjlig och kan förberedas.

De fordon som bör kunna komma i fråga som skyddsobjekt är fordon som tillverkats särskilt för militärt ändamål. Med detta avses här exempelvis fordon som är system för eller bärare av särskilt viktiga vapen-, sensor- eller ledningssystem. Även militära transporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter av farlig materiel bör kunna beslutas som skyddsobjekt. Genom en sådan avgränsning utmärker sig de här aktuella militära fordonen redan genom sin konstruktion och användning i förhållande till fordon i allmänhet. Detta medför att allmänheten rimligen bör uppmärksamma fordonet särskilt och inte bör bli överraskad av om fordonet är ett skyddsobjekt. Genom att upprätthålla en sådan tydlig avgränsning av vilka militära fordon som kan bli aktuella för beslut om skyddsobjekt anser regeringen att allmänheten, på ett fullgott sätt, får anses kunna uppfatta när ett militärt fordon är skyddsobjekt. Den osäkerhet som ett regelverk som innebär att militära fordon i allmänhet som utgångspunkt skulle kunna beslutas som skyddsobjekt skulle medföra kan då undvikas. Tillräcklig förutsebarhet kan därmed åstadkommas i systemet, något som är en starkt bidragande faktor till om möjligheten bör tillåtas.

Av kommitténs resonemang följer att allmänheten som huvudregel inte bör behöva påverkas i någon större omfattning av att vissa militära fordon är skyddsobjekt. Regeringen delar detta synsätt under förutsättning att de avgränsningar till särskilt utpekade militära fordon som här föreslås görs. Som ingångsvärden gäller då vidare att Försvarsmakten har att fatta sina beslut inom ramen för de proportionalitetsavvägningar m.m. som följer av lagstiftningen i stort. Det bör vidare kunna antas att sådana fordon som kan komma i fråga som skyddsobjekt även fortsättningsvis om möjligt som regel kommer att ställas upp inom redan beslutade skyddsobjekt. I fråga om stillastående militära fordon som är skyddsobjekt kommer allmänheten vidare främst att påverkas genom att det finns en skyddsvakt på plats vid fordonet som upprätthåller tillträdesförbudet till fordonet och av den anledningen har särskilda befogenheter. Genom tydlig skyltning och närvaro av uniformerade skyddsvakter samt den avgränsning till vilka militära fordon som får beslutas som skyddsobjekt som här föreslås, bör det bli tillräckligt tydligt för den enskilde att denne har att förhålla sig på ett särskilt sätt till det stillastående fordonet. Mot bakgrund av att allmänheten inte har tillträde till fordonen får den inskränkning det här kan bli fråga om

i allmänhetens rörelsefrihet anses vara såväl befogad som proportionerlig i förhållande till behovet av särskilt skydd. Det ankommer vidare på Försvarsmakten att vid användande av militära fordon som är skyddsobjekt i möjligaste mån minimera påverkan på allmänheten. Ett sätt att göra detta kan, som kommittén påpekar, vara att vid alternativa vägval eftersträva att välja den minst trafikerade sträckan för att vid exempelvis oplanerade stopp för uppställning komma i kontakt med så få som möjligt ur allmänheten.

Transportstyrelsen har påpekat att det kan finnas risk för oklarheter och missförstånd mellan trafikanter om det krävs ett särskilt förhållningssätt till sådana fordon som är skyddsobjekt även under färd. Skyddsvakter kan vidare riskera att skapa osäkerhet om det uppfattas som att dessa kan ge anvisningar i trafiken. Regeringen konstaterar att Transportstyrelsens synpunkter visar att rörliga objekt på allmän väg inte självklart är lämpliga att vara skyddsobjekt. Som framförts ovan är det i sammanhanget därför av stor vikt att det här inte är fråga om fordon i allmänhet, eller ens militära fordon i allmänhet. Viktigt att notera är dock att kommittén inte har föreslagit att det faktum att ett militärt fordon är skyddsobjekt ska innebära några skyldigheter för medtrafikanterna att förhålla sig på något särskilt sätt till ett sådant fordon under färd. Några författningsförslag av den innebörden har inte lämnats. Naturliga trafikhandlingar i det allmänna vägnätet, såsom omkörningar, ska alltså inte påverkas. I trafiken gäller det regelverk som styr trafiksituationen. Det faktum att det är fråga om särskilda fordon som exempelvis kan komma att framföras i kolonn kan förstås i sig påverka omgivningen och medföra att särskilda regler gäller. Detta gäller dock redan och förändras inte av om fordonet är skyddsobjekt eller inte. Regeringen delar mot denna bakgrund kommitténs slutsats att förslaget inte innebär någon tillkommande inskränkning i enskildas rätt att röra sig i det allmänna vägnätet i trafiksituationer.

Sammantaget anser regeringen att det bör göras möjligt att besluta vissa, här särskilt utpekade, militära fordon som skyddsobjekt. En grundförutsättning för detta ställningstagande är att en sådan avgränsning följer direkt av lagen med den förutsebarhet detta ger.

Utländska militära fordon

Vissa svenska militära fordon bör kunna beslutas som skyddsobjekt. Svenska militära fartyg och luftfartyg kan enligt gällande regelverk vidare beslutas som skyddsobjekt. *Försvarsmakten* har framfört att Sverige i allt högre grad samarbetar och samövar med andra länder på svenskt territorium. Detta innebär att utländska militära fartyg, luftfartyg och fordon då kan befinna sig i Sverige. I nuläget kan förstärkt skydd tillskapas för dessa genom beslut om skyddsobjekt för området runt ett utländskt örlogsfartyg när det ligger vid kaj, och för fordon inom exempelvis ett övningsområde som i sig är ett skyddsområde. Vid transporter inklusive transiteringar genom landet saknas sådana möjligheter. Försvarsmakten anser därför att även främmande stats militära fartyg, luftfartyg och fordon bör läggas till i uppräknningen av vad som kan beslutas vara skyddsobjekt i skyddslagen.

Skyddslagstiftningen bygger på att det är den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt som ansvarar för att objektet bevakas och för att upplys-

ningar om beslutet lämnas. För områden där övningsverksamhet m.m. bedrivs av främmande stats militära styrka kan Försvarsmakten ta detta ansvar enligt 5 § 4 skyddslagen. I fråga om främmande stats fordon, fartyg och luftfartyg under färd blir det inte längre fråga om att förhålla sig till ett av Försvarsmakten kontrollerat område som skyddsobjekt och läget blir då ett helt annat. Beredningsunderlag saknas i fråga om hur en ordning i skyddslagen där främmande stats fordon, fartyg och luftfartyg kan beslutas som skyddsobjekt skulle förhålla sig till skyddslagens bestämmelser i stort och vad en sådan ordning vidare skulle innebära, tillföra och om den skulle vara praktiskt möjlig. Skäl att här föreslå något tillägg saknas.

5.2.2 Kretsen av myndigheter med skyddsbehov särskilt för militära ändamål

Regeringens förslag: Byggnader, andra anläggningar och områden som disponeras av Totalförsvarets forskningsinstitut ska som skyddsobjekt hanteras på motsvarande sätt som gäller för Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk. Hanteringen ska ske på sådant sätt även för områden där Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa.

Kommittén har inte lämnat något sådant förslag.

Remissinstanserna: *Totalförsvarets forskningsinstitut* konstaterar att myndigheten har som huvuduppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Vidare bedrivs försvarsunderrättelseverksamhet. Myndighetens verksamhet genomförs främst på uppdrag av och i nära samarbete med Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Verksamheten genomförs i myndighetens anläggningar men även i fält vid fasta eller tillfälliga platser som nyttjas för utbildning, prov och försök. Det finns därför skäl för att myndighetens verksamhet på motsvarande sätt som gäller för Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, ska omfattas av regleringen i 5 § 1 och 2 skyddslagen. *Försvarsmakten*, som getts tillfälle att yttra sig över Totalförsvarets forskningsinstituts remissyttrande, tillstyrker de där lämnade förslagen till ändringar i skyddslagen.

Skälen för regeringens förslag: Som *Totalförsvarets forskningsinstitut* påpekar bedriver myndigheten sin verksamhet i nära samarbete och ofta på uppdrag av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Totalförsvarets forskningsinstituts byggnader m.m. kan vara skyddsobjekt med stöd av 4 § skyddslagen. Mot bakgrund av den komplexa verksamhet som myndigheten ska bedriva, ibland även på tillfälliga platser i samarbete med Försvarsmakten och Försvarets materielverk, finns det skäl att överväga om inte även Totalförsvarets forskningsinstitut i enlighet med myndighetens förslag bör omfattas av det regelverk som ger möjlighet att fatta beslut om skyddsobjekt kopplat till militära ändamål på motsvarande sätt som gäller för Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. *Försvarsmakten* anser att en sådan ordning skulle

innebära ett bättre skydd för totalförsvaret och leda till en ändamålsenlig och effektiv samverkan mellan berörda myndigheter.

Genom att inkludera Totalförsvarets forskningsinstitut i detta sammanhang kan eventuella behov övervägas samlat och det kan säkerställas att verksamhet som inte redan bedrivs inom ramen för skyddsobjekt beslutade av Försvarsmakten, ges ett förstärkt skydd på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt. Beslut om skyddsobjekt kan då också fattas till skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma av verksamheten, en situation som inte kan uteslutas även i fråga om av Totalförsvarets forskningsinstitut bedrivna verksamhet. Regeringen anser att övervägande skäl talar för att inkludera Totalförsvarets forskningsinstitut i samma krets som Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Uppräkningen i 5 § 1 och 2 bör därför kompletteras med Totalförsvarets forskningsinstitut.

5.2.3 Militära skyddsområden

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens behov av att kunna skydda militär verksamhet inom större geografiska områden kan tillgodoses inom ramen för befintliga bestämmelser om skyddsobjekt.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna kommenterar inte denna fråga särskilt.

Skälen för regeringens bedömning

Behovet av militära skyddsområden

Fram till 2010 fanns i skyddslagen en möjlighet för regeringen att besluta om militära skyddsområden, vilket i huvudsak innebar att utländska medborgare under vissa förutsättningar kunde förbjudas tillträde till dessa områden. Reglerna var tänkta för områden där viktiga militära anläggningar var belägna eller där viktiga militärgeografiska förhållanden förelåg. Kommittén har som en del i sitt uppdrag tagit ställning till om det finns anledning att överväga ett återinförande av militära skyddsområden eller motsvarande.

Tidigare reglering och överväganden

Regleringen av militära skyddsområden togs bort i samband med att nu gällande skyddslag beslutades 2010. För beslut om ett militärt skyddsområde krävdes i det regelverk som gällde dessförinnan antingen att en militär anläggning inom området inte kunde beredas tillräckligt skydd genom att anläggningen var skyddsobjekt, eller att området hade ”geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret”. Vidare krävdes att beslutet var föranlett av något av skyddslagens skyddsändamål (se 23 § i lagen [1990:217] om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., föregångare till nu gällande skyddslag).

Ett beslut om militärt skyddsområde innebar inledningsvis ett generellt förbud för utländska medborgare att uppehålla sig inom området. Genom en lagändring 1997 begränsades dock tillträdesförbudet till att gälla endast

vid höjd beredskap eller annan tid regeringen bestämde med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap (24 § i 1990 års lag). Tillträdesförbudet var inte absolut, utan Försvarsmakten kunde ge tillstånd för utläningar att vistas i ett militärt skyddsområde om det fanns särskilda skäl för det. Vid tillståndsprövningen skulle särskilt beaktas om utläningen var stadigvarande bosatt i Sverige eller hade någon annan fast anknytning till landet.

Kommittén konstaterar i sitt betänkande att det vid avskaffandet av de militära skyddsområdena fanns 17 sådana områden. Dessa avsåg såväl mark- som vattenområden och var belägna i huvudsak längs landets kust från Kalix till Göteborg.

Kommittén pekar vidare på att de militära skyddsområdena vara eller icke-vara var föremål för diskussion redan innan de avskaffades 2010. Avsikten med regleringen var historiskt att ge befästningsområden ett bättre skydd mot främst olovlig insyn genom möjligheter till en skärpt utlänningskontroll. Reglerna ifrågasattes när 1990 års lag togs fram då det bland annat framhölls att i princip inga demokratiska länder utöver Sverige och Finland hade en motsvarande lagstiftning. Som motivering för att ändå behålla de militära skyddsområdena pekades på att Sveriges situation var unik genom landets militärgeografiska läge i kombination med gränsernas sträckning, skärgårdens utseende och det intresse från främmande makter som visats landets förhållanden. Dessutom påpekades att allemansrätten ger enskilda personer en mera vidsträckt rätt att röra sig fritt i naturen i Sverige än på de flesta andra håll.

När 2010 års skyddslag beslutades gjordes en annan bedömning och de militära skyddsområdena avskaffades (prop. 2009/10:87 s. 52–56). Skälen var flera. Först och främst ansågs reglerna ha spelat ut sin roll för det svenska militära försvaret. Utvecklingen i försvaret hade gått från invasionsförsvaret till insatsförsvaret och så gott som samtliga befästningsanläggningar för kustartilleri och arméartilleri i de militära skyddsområdena hade avvecklats permanent. Det konstaterades att underrättelseverksamhet mot militära installationer och anläggningar inte längre primärt skedde landbaserat på platsen utan från luften medelst flyg eller satellit och i regel med hjälp av sensorteknik och andra elektroniska verktyg. Det förutsågs visserligen att vissa fasta militära installationer och andra anläggningar och områden även framöver kunde vara i behov av ett förstärkt skydd. Bedömningen var dock att detta kunde tillgodoses genom bestämmelserna om skyddsobjekt.

Som en kompensatorisk åtgärd infördes i skyddslagen en möjlighet att förklara vissa vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret som skyddsobjekt.

Tillräckligt skydd ges genom regleringen av skyddsobjekt

Beslut om militärt skyddsobjekt kan enligt nu gällande reglering i skyddslagen avse inte bara en byggnad eller annan anläggning, utan också ett område (5 § skyddslagen). En viss landareal kan till exempel innefatta en eller flera anläggningar eller byggnader men också omfatta en viss landyta omkring denna eller dessa.

När det gäller området storlek innehåller skyddslagen inga konkreta regler om hur stort eller litet ett skyddsobjekt kan vara. Det är besluts-

fattaren som i varje enskilt beslut har att bestämma skyddsobjektets närmare utsträckning och gränser. En begränsning är dock inbyggd i och med den intresseavvägning som enligt skyddslagen alltid måste föregå ett beslut om skyddsobjekt. Avvägningen har i lagen uttryckts så, att ett beslut om skyddsobjekt inte får göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Så långt det är möjligt ska vidare tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen (18 § andra och tredje styckena skyddslagen). Bland de motstående intressen som ska beaktas finns allmänna intressen såsom informationsfriheten, friluftslivet och hänsyn till olika näringar samt enskilda intressen.

Ett skydd för militär verksamhet inom ett större område kan innebära kännbara inskränkningar i allmänhetens och enskildas intressen, vilka måste beaktas vid beslutsfattandet. Samtidigt har Försvarmakten berättigade behov av att skydda sin verksamhet för att ytterst kunna upprätthålla försvarsförmågan. Det är också detta som är det bakomliggande syftet och anledningen till att skyddslagstiftningen behövs. Det kan till exempel inte vara ändamålsenligt att avgränsa känsliga områden som områden till skydd för vattentopografi på ett så snävt sätt, att området pekats ut snarare än skyddas. Även i andra fall bör det finnas utrymme för rimliga säkerhetsavstånd, inte minst vid känsliga övningar och underrättelseoperationer. Det måste också finnas en beredskap för att Försvarmaktens behov kan variera över tid och utifrån en förändrad hotbild.

Kommittén har konstaterat att skyddslagen ger utrymme för en sådan flexibilitet som kan krävas vid gränsdragningen för skyddsobjekt. Vidare har kommittén framhållit att det inte framkommit att Försvarmakten har försökt att få till ett sådant skydd inom större områden och då mötts av motstånd. Kommittén bedömer mot denna bakgrund att behoven i denna del kan tillgodoses inom ramen för den befintliga lagen. I sammanhanget har kommittén även påpekat att ett beslut om skyddsobjekt medför ett generellt och vid var tid gällande förbud för obehöriga att beträda objektet (om inte ett särskilt beslut fattas om att ersätta tillträdesförbudet med ett utbildningsförbud eller annat förbud enligt 7 § tredje stycket skyddslagen). Ett beslut om skyddsobjekt medför därmed ett betydligt mer kvalificerat skydd än vad reglerna om militära skyddsområden möjliggjorde eller en ny regel om tillträdesförbud för enbart utländska medborgare skulle innebära. Regeringen anser mot bakgrund av kommitténs ställningstagande och utfallet vid remissbehandlingen av delbetänkandet att det i nuläget inte framkommit skäl att föreslå ett återinförande av militära skyddsområden eller någon motsvarande reglering.

5.3 Beslut om skyddsobjekt med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap

Regeringens förslag: Andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som faller in under den verksamhet för civila eller militära ändamål som räknas upp i skyddslagen och som är av betydelse för totalförsvaret, ska få beslutas som skyddsobjekt under tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Regeringen ska få

meddela föreskrifter om vilka byggnader, anläggningar och områden som under sådana förhållanden får beslutas som skyddsobjekt och vad som då särskilt ska gälla.

Under motsvarande förhållanden får lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens. Kommittén har dock inte föreslagit ett uttryckligt föreskriftsbemyndigande.

Remissinstanserna välkomnar i stort kommitténs arbete och har i huvudsak inte lämnat några synpunkter i denna del.

Länsstyrelsen i Gotlands län har framhållit att kommitténs förslag till utvidgning i detta sammanhang är särskilt välavvägt givet dagens mer komplexa och diffusa hotbild. Dessa överväganden harmonierar väl med Sveriges nationella säkerhetsstrategi och nya krav på den svenska totalförsvarsförmågan. Även *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Borlänge kommun* ställer sig positiva till förslaget och ser utvidgningen som ett användbart verktyg. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* välkomnar särskilt den föreslagna utvidgningen av 6 § skyddslagen så att bestämmelsen kan tillämpas inte bara under höjd beredskap utan även under annan tid med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Bevakningsbranschens Yrkes- och arbetsmiljönämnd, *Svenska Transportarbetarförbundet* och *Säkerhetsföretagen* välkomnar förslaget men anser att det är av synnerlig vikt att uttrycken annan tid respektive Sveriges försvarsberedskap förtydligas.

Swedavia AB anser att förslaget är bra, men tycker att det bör förtydligas att bestämmelsen även kan användas för att utöka befintliga skyddsobjekt vid behov och inte enbart för att upprätta nya.

Skälen för regeringens förslag: Skyddslagen innehåller en uppräknning av kategorier av möjliga skyddsobjekt som anses skyddsvärda mot hot redan i fredstid och därför kan beslutas som skyddsobjekt. De civila verksamheter som ingår i uppräknningen har ansetts så viktiga för samhället, och då ytterst för totalförsvaret, att de oavsett hotbild kan behöva beredas ett särskilt skydd i form av tillträdesbegränsningar. På motsvarande sätt har de militära verksamheter som räknas upp ansetts vara i behov av särskilda skyddsåtgärder. Kommitténs förslag vad gäller utformningen av uppräknningen behandlas i avsnitt 5.1.1, 5.1.2, 5.2.1 och 5.2.2.

I skyddslagen ges därutöver möjlighet att besluta att även andra byggnader, anläggningar och områden kan vara skyddsobjekt. Befinner sig Sverige i krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig kan även andra objekt än de som räknas upp direkt i lagen beslutas som skyddsobjekt med stöd av 6 § skyddslagen. Denna bestämmelse möjliggör också att lok och järnvägsvagnar kan beslutas som skyddsobjekt under sådana förhållanden. En grundförutsättning för beslut är att byggnaderna, anläggningarna och områdena i fråga är av betydelse för totalförsvaret. Denna möjlighet att fatta beslut har getts mot bakgrund av att det kan finnas skyddsbehov som behöver tillgodoses först när särskilda yttre förhållanden eller en viss hotbild råder. En sådan inbyggd flexibilitet i systemet har alltså ansetts nödvändig. De kriterier som enligt nu gällande regelverk ska vara uppfyllda för att motivera denna

flexibilitet motsvarar kriterier som gäller för höjd beredskap. Som exempel på anläggningar som i detta sammanhang skulle kunna komma i fråga som skyddsobjekt har anläggningar inom tillverkningsindustrin tagits upp i förarbetena (prop. 1989/90:54 s. 63).

Kommittén har framhållit att hotbilder och det säkerhetspolitiska läget förändras över tiden och kan präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Regeringen anser att det är av stor vikt att skyddslagen möjliggör de beslut om skyddsobjekt som Sveriges försvarsberedskap kräver. Som en del av en adekvat beredskap för att kunna möta en föränderlig hotutveckling är det av vikt att det finns en sådan möjlighet att stärka skyddet av fler objekt än de i skyddslagen särskilt uppräknade, som 6 § skyddslagen ger vid höjd beredskap. En sådan möjlighet kan i viss utsträckning behövas också i en situation då Sverige inte befinner sig i krig eller krigsfara, eller då det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Alla skyddsbehov som, utan att det råder höjd beredskap, kan uppkomma som en följd av en ändrad hotbild kan inte förutses och preciseras i förväg i lagen. Samtidigt är det av stor vikt att antagonistiska hot kan mötas med adekvata åtgärder i rätt tid.

Regeringen anser därför, i likhet med kommittén, att möjligheten att besluta om skyddsobjekt utöver vad som omfattas av den uppräknade som görs direkt i lagen av skyddsvärd verksamhet, behöver kunna tillämpas även i situationer då det inte är fråga om krig och krigsfara m.m., i enlighet med vad som följer av skyddslagen i dess nu gällande lydelse. En något ökad möjlighet till situationsanpassning med utgångspunkt från vad Sveriges försvarsberedskap kräver är mot denna bakgrund motiverad. Kommitténs förslag har i huvudsak tagits emot positivt och det har inte framkommit några invändningar mot förslaget i denna del. Remissinstanser som *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Länsstyrelsen i Gotlands län* har särskilt framhållit värdet av att en sådan utvidgad möjlighet med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap ges. En utvidgning av regelverket på det sätt som kommittén har föreslagit ger regeringen möjlighet att, utifrån vad som är motiverat med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, fatta beslut som innebär att ytterligare byggnader m.m. av betydelse för totalförsvaret än de som omfattas av uppräknningen av skyddsvärd verksamhet i 4 och 5 §§ skyddslagen kan beslutas som skyddsobjekt och därmed förses med ett förstärkt skydd.

Bevakningsbranschens Yrkes- och arbetsmiljönämnd, *Svenska Transportarbetarförbundet* och *Säkerhetsföretagen* har välkomnat förslaget men ansett att uttrycken annan tid respektive Sveriges försvarsberedskap kan förtydligas och att en skrivning med extraordinära omständigheter skulle kunna användas i stället. Kommittén har valt att avgränsa den utvidgning som föreslås till annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Detta är ett uttryck som redan används i annan lagstiftning. Som exempel kan nämnas 6 och 7 §§ lagen (2016:319) om skydd för geografisk information där möjligheterna att fotografera från luften ser olika ut beroende på det rådande säkerhetspolitiska läget, om det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Restriktionsområden för flygtrafik regleras vidare, under motsvarande förhållanden, i förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden. Även i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ges regeringen möjlighet att vidta vissa

åtgärder under förutsättning att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Att i lagstiftningssammanhang använda sig av uttrycket är således inget nytt.

Avsikten här är att ge regeringen en något större möjlighet att vid behov anpassa förutsättningarna för beslutsfattandet till vad Sveriges försvarsberedskap kräver, dvs. att med utgångspunkt från vad som krävs för att upprätthålla landets försvarsförmåga i fråga om möjliga skyddsobjekt gå utöver uppräkningsen av skyddsvärd verksamhet i skyddslagen. Grundläggande för att göra sådana avsteg från uppräkningsen i skyddslagen, utöver vid höjd beredskap, bör då vara att det är fråga om att möjliggöra beslutsfattande om skyddsobjekt i ett skede där kompletterande åtgärder kan behöva vidtas till följd av en skärpt säkerhetspolitisk situation i ett tidigare skede än när det råder höjd beredskap. Att på detta sätt möjliggöra ett bättre skydd för objekt som i en viss situation är i behov av ett förstärkt skydd i form av tillträdesförbud och bevakning i enlighet med skyddslagens bestämmelser, är av direkt betydelse för totalförsvaret. Mot bakgrund av att det inte kan uteslutas att sådana behov kan komma att uppstå utan att hotbilden når upp till de kriterier som nu gäller för en tillämpning av 6 §, dvs. en situation med höjd beredskap, anser regeringen att det finns skäl att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde.

Vid behov kan regeringen, med den utvidgning som här föreslås, i en situation då det råder höjd beredskap eller annars med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap under annan tid, meddela föreskrifter med de preciseringar till objektstyper och ramar i övrigt som bedöms nödvändiga för behöriga myndigheters beslutsfattande i de enskilda fallen. Då får också motstående intressen i form av förutsebarhet och allmänhetens fria rörlighet beaktas. Kommittén har här varit av uppfattningen att så kan ske genom verkställighetsföreskrifter. Regeringen anser dock att det, mot bakgrund av att sådana föreskrifter kan komma att tillföra något som är väsentligt nytt i sak, bör finnas ett uttryckligt föreskriftsbemyndigande direkt i lagen. Riksdagen kan här bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen. Detta framgår av 8 kap. 3 § regeringsformen och bör enligt regeringen alltså göras.

Det kommer fortfarande att vara upp till den enskilde objektsinnehavaren att ansöka om att få sin anläggning beslutad som skyddsobjekt samt tillse att tillträdesskyddet upprätthålls. Besluten om skyddsobjekt kommer alltjämt att fattas av de utpekade myndigheterna, om inte regeringen beslutar något annat. De beslutsfattande myndigheterna har vidare att förhålla sig till skyddslagstiftningen i sin helhet.

Regeringen, liksom kommittén, anser vidare att en tillämpning av 6 § skyddslagen rimligen alltid förutsätter att det råder höjd beredskap – antingen till följd av att Sverige är i krig eller att regeringen annars fattat beslut om höjd beredskap – eller att regeringen har fattat ett beslut i enlighet med det här föreslagna tillägget om Sveriges försvarsberedskap. Mot bakgrund av detta har 6 § omformulerats något för att tydliggöra att så är fallet. Som *Swedavia AB* påpekat kan även befintliga beslut om skyddsobjekt behöva övervägas på nytt i ett läge där regeringen fattat beslut om tillämpning av 6 §. Om uppräkningsen i 4 och 5 §§ skyddslagen redan möjliggör beslut om skyddsobjekt förutsätter dock inte nya beslut i dessa avseenden att 6 § kan användas som grund.

Regeringen anser sammantaget att 6 § skyddslagen bör utvidgas i enlighet med kommitténs förslag samt att ett uttryckligt bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter bör ges i lagen.

5.4 Följändringar i kamerabevakningslagen

Regeringens förslag: Vissa följändringar ska göras i kamerabevakningslagen med anledning av de ändringar som föreslås i skyddslagen.

Regeringens bedömning: Undantag från tillståndskrav och informationsplikt ska gälla för de uppräknade skyddsobjekten.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har i huvudsak inte lämnat några synpunkter i denna del. *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att regleringen av kameraövervakning skulle kunna ses över även i förhållande till andra skyddsobjekt än vad som nu regleras.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Kommittén har med anledning av de förslag till ändringar som gjorts i skyddslagen föreslagit att nödvändiga följändringar ska göras i kameraövervakningslagstiftningen. Kommittén har haft att förhålla sig till kameraövervakningslagen (2013:460), som numera har ersatts av kamerabevakningslagen (2018:1200).

I samband med att kamerabevakningslagen beslutades konstaterades att vissa skyddsobjekt är undantagna från tillståndskravet i kameraövervakningslagen. Enligt regeringens bedömning finns ett ökat behov av kamerabevakning i samhället på vissa strategiska platser. Detta medförde att den inskränkning i undantaget från tillstånd som i kameraövervakningslagen avsett sådana byggnader, andra anläggningar och områden som enligt 4 § 4 skyddslagen används för eller är avsedda för fredstida krishantering togs bort. Vidare utökades undantaget till att även omfatta sådana skyddsobjekt som avses i 5 § 5 skyddslagen, dvs. områden där ett Natohökvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världsstödd (prop. 2017/18:231 s. 79, 146 och 152). Följändringar med anledning av omstruktureringen av 4 § skyddslagen behöver ändå göras på motsvarande sätt som kommittén indikerat i den reglering av undantaget från tillståndskrav och krav på upplysning och information som nu görs i 9 § 2 och 16 § första stycket 3 kamerabevakningslagen.

Genom den utvidgning av kretsen av möjliga skyddsobjekt som föreslås i 4 § 5, 5 § 1 och 2 samt 6 § första stycket skyddslagen kan även fler byggnader, anläggningar och områden komma att undantas från kravet på tillstånd och upplysning enligt kamerabevakningslagen. Motivet för undantaget från tillståndsplikt för vissa skyddsobjekt är att intresset av övervakning av dessa objekt får anses väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Motsvarande gör sig gällande även i fråga om de tillägg i uppräknningen i nämnda bestämmelser i skyddslagen som här föreslås och som därmed även inkluderas av undantagen i kamerabevakningslagen. Detta ligger även i linje med det förhållningssätt till de skyddsobjekt som

regleras i aktuella delar av skyddslagen som gjordes i samband med att kamerabevakningslagen beslutades och de utvidgningar som då gjordes.

6 Förbud och ingripanden mot obemannade farkoster

6.1 Tillträdesförbudet förtydligas för att uttryckligen omfatta obemannade farkoster

Regeringens förslag: Skyddslagens tillträdesförbud ska förtydligas på så sätt att det i lagen uttryckligen anges att förbudet även omfattar sådant tillträde som sker med hjälp av en obemannad farkost.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén föreslår att lydelsen ska vara att tillträdesförbudet även innebär ett förbud för obehöriga att fjärrstyra obemannat luftfartyg eller annan obemannad farkost inom eller över skyddsobjektet eller i dess närhet.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte särskilt yttrat sig i denna del. *Polismyndigheten, Kriminalvården, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Strålsäkerhetsmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Borlänge kommun, Enköpings kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, Östhammars kommun, Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, Svenska Transportarbetareförbundet, Säkerhetsföretagen, Sveriges Kommuner och Landsting, Swedavia AB, Vattenfall AB, Rindhals AB och Forsmarks Kraftgrupp AB* tillstyrker förslaget eller ställer sig positiva till det. Enligt *Försvarmakten* kommer det föreslagna tydliggörandet av tillträdesförbudet, och att skyddsvakter ges en tydlig rätt att verka mot obemannade farkoster för att fullgöra sin bevakningsavgift, att väsentligt förbättra myndighetens möjligheter att motverka sådan verksamhet. Enligt *Borlänge kommun* fångar den föreslagna formuleringen upp det väsentliga samtidigt som det inte är för snävt och riskerar att vara verkningslöst inom en snar framtid. *Försvarets radioanstalt* och *Länsstyrelsen i Gotlands län* ifrågasätter om förslaget omfattar autonoma farkoster som genom artificiell intelligens fattar självständiga beslut om flygrutter. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsföretagen* anser att vad som avses med i skyddsobjektets närhet kan bli otydligt och bör belysas närmare. *Sveriges Television AB* avstyrker förslaget som enligt dem utgör en påtaglig utvidgning och inte ett förtydligande. Enligt *Sveriges Television AB* har kommittén inte beaktat den grundlagsskyddade informationsfriheten, och bestämmelsens avfattning är för oprecis. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Transportstyrelsen* anser att det behövs en tydligare skyltning som visar att det inte är tillåtet att flyga över ett skyddsobjekt.

Skälen för regeringens förslag

Drönare och andra obemannade luftfartyg kan innebära ett hot mot skyddsobjekt

Det finns flera olika benämningar på obemannade luftfartyg, bland annat drönare, RPAS (Remotely Piloted Aircraft Systems), UAV (Unmanned Aerial Vehicle) och modellflyg. Uttrycket obemannat luftfartyg är definierat i 1 kap. 4 § Transportstyrelsens föreskrifter om obemannade luftfartyg (TSFS 2017:110) enligt följande:

Anordning som kan erhålla bärkraft i atmosfären genom luftens reaktioner, med undantag av dess reaktioner mot jordytan, och som flygs eller är konstruerat att flygas utan en pilot ombord.

Användningen av drönare har blivit allt vanligare under senare år och tekniken har många användningsområden inom både offentlig och kommersiell verksamhet. Några exempel är inom räddningsarbete, byggesiktningar, jord- och skogsbruk, journalistisk verksamhet samt för inspektioner och tillsynsarbete. En stor fördel med tekniken är att den kan användas i svårtillgängliga miljöer eller på platser som är farliga för människor. En ändamålsenlig användning av tekniken kan därför bidra till effektivisering av näringsverksamheter av en mängd olika slag, men också vara ett viktigt verktyg till exempel vid eftersökning av försvunna personer. Tekniken kan vidare ha stor betydelse i arbetet för en säkrare arbetsmiljö och är dessutom fördelaktig från miljösynpunkt i de fall där alternativet är en helikopter.

Samtidigt kan drönare användas i fientligt syfte av enskilda, grupper eller stater. Drönare är vanligtvis utrustade med kamera och kan således fotografera eller filma. Teknikutvecklingen gör att detta kan ske med allt bättre upplösning och från relativt långa avstånd. Drönare kan även utrustas med avlyssningsteknik och användas för signalspaning. De kan således användas till bland annat underrättelseinhämtning, spioneri eller röjande av säkerhetsskyddad verksamhet. Det kan även handla om direkta angrepp såsom terroristbrott, sabotage eller annan grov brottslighet. Drönare av i vart fall medelstorlek kan bära relativt tunga laster och därmed föra med sig till exempel vapen, sprängmedel, smittämnen eller kemiska stridsmedel. Genom bildigenkänningsteknik kan de också programmeras att känna igen en utsedd måltavla, till exempel en viss person i en större grupp eller ett visst objekt. Det krävs mot denna bakgrund ingen större fantasi för att inse vidden av hotbilden och den skada en drönare med relativt enkla medel kan åstadkomma. Utvecklingen mot allt fler funktioner, längre räckvidder och starkare uthållighet i luften är ur denna synvinkel problematisk, eftersom den dels innebär fler möjligheter för eventuella skadeverkare, dels försvårar för ingripande myndigheter att upprätthålla ett skydd och identifiera ansvariga operatörer.

Luftfartslagstiftningens reglering av obemannade luftfarkoster ger ett visst skydd mot oönskad flygtrafik

Civil luftfart regleras i EU:s flygsäkerhetsförordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2111/2005, (EG)

nr 1008/2008, (EU) nr 996/2010, (EU) nr 376/2014 och direktiv 2014/30/EU och 2014/53/EU, samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 552/2004 och (EG) nr 216/2008 och rådets förordning (EEG) nr 3922/91. I förordning (EU) 2018/1139 fastslås grunderna för nya EU-gemensamma regler för drönare. Under våren 2019 förväntas en genomförandeakt och en delegerad akt med mer detaljerade regler för drönare att antas inom EU.

Dessutom finns reglering i den nationella luftfartslagstiftningen, som bland annat innehåller en straffrättslig reglering. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet manövrerar ett luftfartyg på ett sådant sätt att andras liv eller egendom utsätts för fara, kan dömas för vårdslöshet i flygtrafik till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt kan fängelse i högst två år dömas ut (13 kap. 1 § luftfartslagen [2010:500]).

Luftfart (bemannad såväl som obemannad) kan förbjudas eller inskränkas inom särskilda restriktionsområden om det behövs bland annat av militära skäl eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, 1 kap. 8 § luftfartslagen.

De av regeringen beslutade restriktionsområdena framgår av förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden. Restriktionsområdena delas upp i två olika typer. Till den ena typen hör områden som är beslutade med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap och omfattar anläggningar som är av betydelse för totalförsvaret. Inom dessa områden är luftfart som huvudregel förbjuden under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap (1–2 §§). Den andra typen av restriktionsområden är beslutade med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Bestämmelserna om begränsningar i luftfart inom dessa områden förutsätter inte att något särskilt tillstånd eller liknande föreligger (4 §). I dagsläget har under denna kategori beslutats om fem restriktionsområden, vilka omfattar luftrummen ovanför fem kriminalvårdsanstalter i högsta säkerhetsklass.

Vidare har regeringen i luftfartsförordningen (2010:770) bemyndigat Transportstyrelsen att meddela föreskrifter eller besluta i enskilda fall om restriktionsområden, bland annat om det behövs av hänsyn till militär verksamhet eller om allmän ordning och säkerhet kräver det (1 kap. 4 §). Transportstyrelsen ska vid beslutsfattandet ange de inskränkningar i rätten till luftfart inom området som behövs (1 kap. 5 §).

Reglerna om restriktionsområden är straffsanktionerade. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller föreskrifter om restriktionsområden som regeringen har meddelat kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader, medan den som uppsåtligt bryter mot föreskrifter eller beslut som har meddelats av Transportstyrelsen om restriktionsområden kan dömas till böter (13 kap. 4 § 3 luftfartslagen och 13 kap. 1 § 1 luftfartsförordningen). I vissa fall av flygning inom ett restriktionsområde kan därtill luftfartyget förklaras förverkat (13 kap. 12 § luftfartslagen). När det gäller Transportstyrelsens föreskrifter om luftfartyg av särskild beskaffenhet kan den som uppsåtligt bryter mot någon av dessa dömas till böter (1 kap. 7 § och 13 kap. 1 § 2 luftfartsförordningen).

Luftfartslagstiftningen innehåller särskilda regler för ingripande för det fall ett luftfartyg olovligen flyger inom ett restriktionsområde. Reglerna innebär huvudsakligen att Transportstyrelsen eller en flygtrafikledningsenhet får uppmana luftfartyget att landa på anvisad plats och, om så inte

sker, hindra dess fortsatta färd (8 kap. 2 § luftfartslagen och 8 kap. 6 och 8 §§ luftfartsförordningen). Enligt vad kommittén erfarit tillämpas dessa regler sällan i praktiken och i vart fall inte i förhållande till otillåten flygning med drönare. I praktiken tillkallas vid sådan flygning i stället polis, som i första hand försöker att lokalisera drönarens operatör.

De angivna ändamålen för restriktionsområden i luftrummet överlappar i viss mån förutsättningarna för skyddsobjektstatus på marken, vilket i praktiken innebär att luftrummet ovanför vissa skyddsobjekt utgör restriktionsområden. Detta gäller till exempel luftrummet ovanför svenska kärnkraftverk och flertalet kriminalvårdsanstalter i högsta säkerhetsklass.

Luftrummet ovanför och runt de flesta flygplatser utgör ett kontrollerat luftrum med s.k. kontrollzon närmast flygplatsen, där särskilda regler gäller ur flygsäkerhetssynpunkt och där flygtrafik som huvudregel inte får ske utan särskilt tillstånd (klarering) från ansvarig flygledningseenhet.

Av myndighetsföreskrifter framgår bland annat i vilka fall tillstånd krävs eller inte för flygning med drönare, se Transportstyrelsens föreskrifter om obemannade luftfartyg (TSFS 2017:110).

De förbud och tillståndskrav som finns på luftfartsområdet ger därmed ett visst skydd även för skyddsobjekt. Reglerna har dock utformats utifrån andra syften, såsom flygsäkerhet. Det kan således vara tillåtet enligt luftfartsregleringen att flyga över ett skyddsobjekt samtidigt som detta kan bedömas som olämpligt utifrån ett totalförsvarsperspektiv.

Även andra obemannade farkoster än luftfarkoster kan utgöra ett hot

Det är inte endast obemannade luftfarkoster som kan användas för att samla information om eller angripa ett skyddsobjekt. Tillvägagångssättet kan även inbegripa andra obemannade farkoster som inte rör sig i luftrummet utan på land eller i vatten. Det är således relevant att avgränsa frågeställningarna i det följande till det vidare uttrycket obemannade farkoster.

Med obemannade farkoster avses här luftfartyg, land- eller vattenfarkoster och hybrider som exempelvis kan föras fram både på land och i luften. Med vattenfarkost avses både sådana som framförs på ytan och under ytan. Gemensamt för farkosterna är att det inte finns någon pilot eller förare i farkosten.

Annan lagstiftning som skyddar viss information ger inte rätt att ingripa mot obemannade farkoster vid skyddsobjekt

Vid höjd beredskap eller under annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap kan det vara förbjudet att utan tillstånd från ett luftfartyg fotografera inom eller av sådana restriktionsområden som beslutats av regeringen med stöd av luftfartslagen. Detta regleras i 6 § lagen (2016:319) om skydd för geografisk information. Normalt krävs dock inget tillstånd för sådan verksamhet i fredstid. Däremot krävs med vissa undantag tillstånd för sjömätning, dvs. registrering på ett beständigt sätt av geografisk information i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde, om sjömätningen utförs inom Sveriges sjöterritorium med undantag för insjöar, vattendrag och kanaler (3 §). Det krävs också som huvudregel tillstånd för att sprida sådan information, liksom flygfoton eller liknande registreringar från ett luftfartyg om denna

information utgör en sammanställning av geografisk information. Tillstånd ska ges om sjömätningen eller spridningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret, och beslutet om tillstånd får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder (9 §). Överträdelse av lagen kan medföra straffansvar enligt 12 § och förverkande av utbildningar m.m. enligt 13 §.

Även om ett specifikt skyddsobjekt omfattas av ett förbud mot inhämtning eller spridning av geografisk information, ger den lagstiftningen emellertid inte någon rätt till ingripande mot en farkost som används vid ett skyddsobjekt utöver att utbildningar och egendom som använts som hjälpmedel kan tas i beslag och förverkas.

Någon möjlighet att ingripa mot farkoster finns inte heller enligt dataskyddslagstiftningen eller annan liknande lagstiftning till skydd för personlig integritet som skulle kunna bli tillämplig om fotograferingen även omfattar personer som finns inom skyddsobjektet.

Det behöver tydliggöras att tillträdesförbudet även omfattar obemannade farkoster

Den tekniska utvecklingen innebär som tidigare nämnts ökade legitima användningsområden för obemannade farkoster, men också ökade möjligheter till informationsinhämtning och antagonistiska handlingar mot skyddsvärd verksamhet. Som kommittén redovisar har både civila och militära skyddsobjekt påtagliga problem med att drönare stör verksamheten. *Försvarsmakten* för fram att myndigheten under flera år har noterat en markant ökning av flygningar med drönare ovanför och invid *Försvarsmaktens* skyddsobjekt och verksamhet i övrigt. Även *Kustbevakningen* ser en ökad aktivitet med drönare i närheten av myndighetens enheter. Vidare för *Vattenfall AB*, *Ringhals AB* och *Forsmarks Kraftgrupp AB* fram att det har skett incidenter med obehöriga drönare i anknytning till både vattenkraftverk och kärnkraftverk, varav de sistnämnda omfattas av restriktionsområde i luftrummet.

Regeringen konstaterar att skyddet av ett skyddsobjekt mot obehörig verksamhet med obemannade farkoster måste kunna upprätthållas.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 § skyddslagen [2010:305]). Enligt förarbetena till skyddslagen är tillträdesförbudet generellt och gäller oavsett på vilka sätt ett tillträde tar sig uttryck. Ett skyddsobjekt har rättsverkan i både djup- och höjdled (SOU 2008:50 s. 149 och 156).

Kommittén konstaterar att tillträdesförbudet främst syftar till att motverka fysiska intrång. Därmed omfattar förbudet fysiska personers direkta tillträde och tillträde med ett bemannat fordon, men kommittén ställer sig frågan vad som gäller vid flygning med en drönare, när endast drönaren överträder skyddsobjektets gränser? Kan en drönare som fjärrstyrs inom ett skyddsobjekt innebära en överträdelse av tillträdesförbudet? Under kommitténs arbete har det visat sig att olika tolkningar görs av tjänstemän vid myndigheter och andra som hanterar frågan. Vissa menar att tillträdesförbudet endast avser fysiska personers direkta tillträde och därmed inte kan omfatta exempelvis flygning med drönare, medan andra argumenterar

för att drönaren måste ses som operatörens ”förlängda arm” och att operatören i sådana fall kan anses bryta mot tillträdesförbudet. Enligt kommittén kan en drönare uppfattas som operatörens förlängda arm och kanske i lika hög grad öron och ögon.

Till skillnad från säkerhetsskyddslagen (1996:627) innehåller den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) som trädde i kraft den 1 april 2019 inte längre begreppet tillträdesbegränsning, utan lagens tillämpningsområde har utvidgats till att omfatta fysisk säkerhet. Fysisk säkerhet ska förebyggas dels att obehöriga får tillträde till byggnader m.m. där säkerhetskänslig verksamhet bedrivs (dvs. tillträdesbegränsning), dels att skadlig inverkan görs på dessa. Sådan skada kan exempelvis orsakas genom sprängämnen, sjukdomsalstrande organismer eller toxiska ämnen eller genom att någon med tekniska hjälpmedel obehörigen får insyn i den säkerhetskänsliga verksamheten (prop. 2017/18:89 s. 71–73).

Skyddslagen innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen tar upp obemannad teknik. Som framgår ovan är tillträdesförbudet generell och det gäller oavsett på vilka sätt ett tillträde tar sig uttryck. Vidare har beslutet om skyddsobjekt rättsverkningar även i höjdled och skyddsvaktens befogenheter omfattar redan i dag även luftfartyg. För att kunna upprätthålla skyddet för ett skyddsobjekt är det ytterst angeläget att det inte är tillåtet för obehöriga att vare sig gå in på skyddsobjektet eller utifrån styra in en obemannad farkost dit. Regeringen anser att den osäkerhet om hur bestämmelsen ska tillämpas som bland annat har beskrivits av kommittén, medför att det behöver förtydligas att drönare och andra obemannade farkoster omfattas av skyddslagens bestämmelser. De flesta remissinstanserna är också positiva till kommitténs förslag. Ett undantag är dock *Sveriges Television AB* som anser att förslaget utgör en påtaglig utvidgning av tillträdesförbudet.

Det ska vara tydligt och förutsägbart för den enskilde vad som å ena sidan är tillåtet att göra och å andra sidan är straffsanktionerat enligt skyddslagen. Hur långt tillträdesförbudet sträcker sig behöver också vara tydligt för att skyddsvakten ska veta vilka ingripanden denne har rätt att göra för att fullgöra bevakningsuppgiften. Regeringen anser därmed att skyddslagens tillträdesförbud ska tydliggöras i denna del. Hur det bör ske behandlas i det följande.

Förbudet ska omfatta tillträde med hjälp av en obemannad farkost

Kommittén har valt formuleringen ”fjärrstyra obemannat luftfartyg eller annan obemannad farkost” eftersom den är teknikneutral och kan omfatta obemannade farkoster oavsett om de opererar i luften, på land eller i vatten. I vissa sammanhang, konstaterar kommittén, gör man beträffande drönare skillnad på när de fjärrstyrs eller är autonoma, det senare i bemärkelsen att de har förprogrammerats att flyga en viss rutt. I detta sammanhang avser dock kommittén med begreppet fjärrstyra all styrning som innebär att farkosten är i bruk samtidigt som operatören befinner sig någon annanstans. Således omfattas både styrning genom förprogrammering och fjärrstyrning i realtid.

Enligt *Borlänge kommun* fångar den föreslagna formuleringen upp det väsentliga samtidigt som det inte är för snävt och riskerar att vara verkningslöst inom en snar framtid. Kommunen anser vidare att kommittén för

ett rimligt resonemang om att lydelsen blir teknikneutral liksom om vad som är behörig och obehörig fjärrstyrning. *Sveriges Television AB* anser att formuleringen är för oprecis. *Försvarets radioanstalt* påtalar att ordet ”fjärrstyrning” innebär att man har kontroll i nära realtid, och föreslår att det i författningsförslaget tydligt anges att tillträdesförbudet även gäller autonoma farkoster, dvs. såväl farkoster som är förprogrammerade att röra sig enligt en viss bana utan att ha en ”förare” i realtid samt farkoster med olika former av artificiell intelligens. Även *Länsstyrelsen i Gotlands län* är tveksam till om obemannade farkoster som genom artificiell intelligens kommer kunna fatta självständiga beslut om flygrutter omfattas av förslaget, då det i dessa fall inte är tal om förprogrammering och än mindre fjärrstyrning. Länsstyrelsen föreslår i stället den mer teknikneutrala formuleringen ”tillträdesförbudet innebär också ett förbud för obehöriga att låta obemannade luftfartyg eller annan obemannad farkost vistas inom eller över skyddsobjekt eller i dess närhet”.

Regeringen anser att det för att undvika tillämpningsproblem bör väljas en formulering som tydligt täcker all den avsedda användningen av obemannade farkoster. I stället för att i lagtexten precisera på vilket sätt farkosten framförs bör det därför enbart konstateras att även ett tillträde som sker med hjälp av sådana farkoster omfattas av tillträdesförbudet. Det har därmed ingen betydelse om någon, utan att befinna sig i den, fjärrstyr farkosten i realtid eller om personen initierar en färd på annat sätt, exempelvis genom förprogrammering eller användning av artificiell intelligens. Även autonoma farkoster omfattas därmed av regleringen. Den som ansvarar för att den obemannade farkosten gör sin färd ansvarar med andra ord för att ett tillträdesförbud enligt skyddslagen inte överträds, oavsett vilken metod som används för att manövrera farkosten.

Det saknas behov av att i lagtexten specificera att förbudet avser ”obemannat luftfartyg eller annan obemannad farkost” som kommittén föreslår. Det är tillräckligt att enbart ange ”obemannad farkost”, vilket innefattar bland annat obemannade luftfartyg.

Eftersom tillträdesförbudet i skyddslagen är utformat på så sätt att obehöriga inte har rätt till tillträde, omfattar tillträdesförbudet därmed inte behörig drönartrafik eller behörig användning av annan obemannad teknik. Med tanke på den snabba utvecklingen på området är det sannolikt att användningen av drönare m.m. kommer att öka generellt och inom samhällsnyttiga verksamheter såsom av polis, räddningstjänst och sjukvård. För ett skyddsobjekts del kan även till exempel underhåll och andra tjänster komma att utföras av drönare. Vem som är att anse som behörig eller obehörig bestäms av den enskilde objektsägaren.

Tillträdesförbudets geografiska giltighet

Ett skyddsobjekts rättsverkningar avgränsas i skyddslagen genom uttryck- en inom, invid och i dess närhet. Tillträdesförbudet gäller själva skydds- objektet (7 § första stycket) och avbildningsförbudet avser fotografering m.m. av eller inom skyddsobjektet (7 § andra stycket), medan skyldig- heterna för enskilda att uppge namn m.m. (10 §) och befogenheterna för skyddsvakterna att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person även gäller invid skyddsobjektet (12 §). Därutöver har skyddsvakten sama befogenhet som en polisman att inom skyddsobjektet eller i dess närhet

gripa den som det finns skäl att anhålla för bland annat spioneri (13 §). Skyddsobjektets rättsverkningar sträcker sig således utanför objektets gränser.

I propositionen till skyddslagen konstaterar regeringen att när det kommer till möjligheten för en skyddsvakt att utöva sina befogenheter sträcker sig ett skyddsobjekts rättsverkningar längre än skyddsobjektets beslutade geografiska gränser, vilket framgår till exempel av uttrycken ”invid” eller ”i dess närhet”. Regeringen konstaterar där vidare att som utredningen nämnt finns det inte närmare angivet hur uttrycken ska tolkas och det ges ingen direkt vägledning i förarbetena till den då gällande skyddslagen. Det blir ytterst en fråga för de rättstillämpande myndigheterna att tolka innebörden. Emellertid torde en avgörande omständighet för tolkningen vara skyddsobjektets geografiska belägenhet. Är objektet till exempel beläget i stadsbebyggelse med kvarterstruktur och flervåningshus tätt inpå, är det naturligt att tolka uttrycken förhållandevis snävt, medan dessa kan få en vidare tolkning om skyddsobjektet ligger i ett öppet område med fri sikt. När skyddsobjektet avser ett vattenområde bör skyddsobjektets rättsverkan ha giltighet även i djupled, dvs. också botten och vattenmassorna mellan denna och ytan. Att så är fallet följer av att beslutet även kan innebära sådana aktiviteter som att dyka, fiska och ankra. När det kommer till militära fartyg bör en skyddsvakt kunna utöva sina befogenheter på fartygskroppen, men även i vattenområdet invid detta (prop. 2009/10:87 s. 62).

Av förarbetena till skyddslagen framgår vidare att sett från bevaknings-synpunkt ligger ett av skyddslagens särskilda värden i att skyddsobjektstatusens rättsverkningar även omfattar området invid objektet, dvs. utanför detta. Det konstateras att rent språkligt innebär ordet invid att vara nära, tätt intill något, att ”vid” och ”invid” ofta jämföras och att ”invid” i fråga om avstånd är mycket närmare än vad ”i dess närhet” är. I höjddled begränsas ett skyddsobjekts rättsverkningar naturligen 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 dock i vissa fall vara otillåtet enligt särskilda luftfartsregler (prop. 2009/10:87 s. 57 och SOU 2008:50 s. 155–157).

Några remissinstanser påtalar att det behöver tydliggöras hur det föreslagna ”i dess närhet” ska tolkas. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att ”i skyddsobjektets närhet” kan bli otydligt och därmed rättsosäkert. För det fall en drönare eller liknande är utrustad med en avancerad kamerautrustning behöver den knappast vara i skyddsobjektets närhet för att kunna avbilda det skyddsvärda objektet, medan en drönare med en mycket enkel kamerautrustning trots närhet inte kan producera användbara bilder över objektet. Det måste därför bedömas utifrån objektet självt och omgivningen, och frågan bör belysas närmare. Enligt *Sveriges Television AB* uppfyller ”i dess närhet” inte de krav på tydlighet och förutsebarhet som måste ställas upp när det handlar om en allvarlig brottslig gärning med fängelse som normalpåföljd. Det är förenat med stora svårigheter för en fotograf eller drönaroperatör att skaffa sig kännedom om huruvida det finns några skyddsobjekt under eller i en drönares närhet, vilket försvåras

av avsaknaden av skyltning mot luften. Förslaget riskerar att få en återhållande effekt för såväl den undersökande journalistiken som för massmediernas nyhetsrapportering. *Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, Svenska Transportarbetareförbundet och Säkerhetsföretagen* anser att det är av synnerlig vikt att regeringen tydliggör innebörden av ”i dess närhet”.

Som kommittén konstaterar rör sig drönare av naturliga skäl många gånger i luftrummet ovanför eller vid sidan av ett skyddsobjekt snarare än inom skyddsobjektet, i vart fall när skyddsobjektet är begränsat till en byggnad eller del av denna. En drönare kan agera på relativt stora avstånd när det gäller exempelvis avlyssning och teknikutvecklingen gör att dessa avstånd sannolikt kommer att öka. Även andra obemannade farkoster kan orsaka skada på ett skyddsobjekt från långt håll. Detta talar för att ett tillträdesförbud för obemannad teknik på ett tydligt sätt bör omfatta visst luftrum ovanför och runt om skyddsobjektet. Ordet invid bedöms därvid, enligt kommittén, vara för snävt varför man i stället bör använda uttrycket i dess (skyddsobjektets) närhet, som redan används i skyddslagen när det gäller var skyddsvakter i vissa fall har mandat att agera.

Till skillnad från kommittén anser regeringen att tillträdesförbudets geografiska giltighet i fråga om obemannade farkoster inte bör utvidgas i förhållande till den nu gällande regleringen. Att bestämma tillträdesförbudets gräns till att gälla utanför skyddsobjektets gräns innebär en bristande förutsägbarhet och medför tillämpningsproblem bland annat i fråga om var skyltar ska placeras. Tillträdesförbudet – och det straffrättsliga ansvar förbudet är förenat med – bör därför gälla själva skyddsobjektet även i fråga om obemannade farkoster. Den närmare gränsen i höjddled får bedömas från fall till fall likt vad som i dag är fallet för skyddsobjektets rättsverkningar.

I sammanhanget bör påminnas om att fotografering och annan avbildning av ett skyddsobjekt som omfattas av ett avbildningsförbud inte är tillåten oavsett om avbildningen sker inom skyddsobjektet eller från en plats utanför det (prop. 2009/10:87 s. 56).

En annan fråga är hur långt bevakningspersonalens befogenhet att ingripa mot obemannade farkoster ska sträcka sig. Den frågan behandlas i avsnitt 6.2.

Överträdelser av tillträdesförbudet med obemannade farkoster bestraffas på samma sätt som övriga överträdelser av tillträdesförbudet

Swedavia AB tar upp vikten av att straffvärdet för att använda drönare och andra obemannade farkoster ses över.

Genom de ändringar av 30 § skyddslagen som gäller sedan den 1 juli 2018 är straffskalan för obehörigt tillträde till skyddsobjekt fängelse i högst två år. Brottet innefattar både uppsåtliga och oaktsamma gärningar. Om brottet är ringa döms i stället till böter eller fängelse i högst sex månader. Straffvärdet bestäms bland annat utifrån hur allvarligt det obehöriga tillträdet är, vilket kan variera stort. I vissa fall kan skadan eller risken för skada vara liten. I andra fall kan brottet innebära ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet, vilket medför ett klart högre straffvärde (prop. 2017/18:102 s. 34).

Regeringen konstaterar att ett obehörigt tillträde som sker med hjälp av en obemannad farkost bedöms utifrån samma förutsättningar som övriga överträdelser av tillträdesförbudet. Någon ny översyn av straffbestämmelsen behövs inte.

Information om skyddsobjekt genom skyltning

Vissa remissinstanser har berört frågan om information om beslutet om skyddsobjekt och om skyltning. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* delar kommitténs bedömning i fråga om information och skyltning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser däremot att Försvarsmakten bör ta fram nya skyltar för obemannade luftfarkoster. Även *Transportstyrelsen* anser att det behövs en tydligare skyltning med hänsyn till målgruppen som till stor del inte har traditionell luftfartskompetens med kunskap om de regler som gäller i luftrummet. Enligt myndigheten är det mycket svårt, om inte omöjligt, att utifrån en skylt med text om ett skyddsobjekt dra slutsatsen att det innebär att det är förbjudet att flyga över objektet. Dessutom ingår turister i målgruppen och dessa kan antas sakna lokalkännedom och kunskap om vilka myndigheter som reglerar hur drönare får användas. Information finns dessutom ofta endast tillgänglig på svenska. Transportstyrelsen rekommenderar därför att det, likt i många andra länder, tas fram en skylt med bild för att informera invånarna om eventuella flygförbud på olika områden. Alternativt kan befintliga skyddsobjektsskyltar kompletteras med en bild i likhet med bilden på fotoförbud.

Det är viktigt att allmänheten informeras om gällande förbud enligt skyddslagen genom skyltning och annan information. Enligt skyddslagens regler är det den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt som ansvarar för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt (22 §). Detta sker vanligtvis genom skyltning i markhöjd, vilken kan ses av förbipasserande och andra som befinner sig i närheten av det aktuella objektet.

Skyddslagen reglerar däremot inte vilket innehåll skyltar ska ha. Enligt 14 § skyddsförordningen (2010:523) får Försvarsmakten meddela föreskrifter om utformningen av skyltar. Behovet av eventuella förändringar i denna del får därmed bedömas av Försvarsmakten.

I sammanhanget kan också nämnas att skyddsförordningen anger att ett beslut om skyddsobjekt ska föregås av samråd med berörda statliga myndigheter om det finns behov av det (4 §). Vidare framgår av förordningen att den beslutsfattande myndigheten vid behov ska underrätta berörda statliga och kommunala myndigheter om beslutet (5 §). Bland annat kan Transportstyrelsen, såsom expert- och tillståndsgivande myndighet i fråga om luftrum och flygrestriktioner, behöva få kännedom om beslut om skyddsobjekt, inte minst om luftrummet ovanför skyddsobjektet ingår i ett gällande restriktionsområde för flygtrafik. Samtidigt kan säkerhetsskäl göra att viss informationsdelning när det gäller skyddsobjekt inte bör ske, eller att ytterligare säkerhetsåtgärder först behöver vidtas.

Förslaget är förenligt med grundlagsskyddade fri- och rättigheter

Att förbjuda användningen av en obemannad farkost inom ett visst område kan innebära att informationsfriheten – friheten att inhämta och ta emot

upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden – enligt 2 kap. 1 § andra punkten regeringsformen begränsas.

Informationsfriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §).

Förutom de allmänna krav som gäller beträffande fri- och rättighetsbegränsningar enligt 2 kap. 20 och 21 §§ uppställs i 23 § särskilda förutsättningar för begränsning av vissa fri- och rättigheter, däribland informationsfriheten. Informationsfriheten får begränsas med hänsyn till bland annat rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott (2 kap. 23 §).

Det finns vidare ytterligare möjligheter att i lag begränsa vissa fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare här i riket (2 kap. 25 §).

Sveriges Television AB för fram att betänkandet inte innehåller några överväganden om den grundlagsskyddade informationsfriheten utan kommer till den, enligt *Sveriges Television AB*, förvånande slutsatsen att man inte kan se några starka motstående intressen till den föreslagna utvidgningen av tillträdesförbudet. Drönare är ett viktigt och frekvent använt verktyg i *Sveriges Television AB*:s verksamhet, inte minst i samband med bevakning av nyhetshändelser, granskande journalistik och rapportering från evenemang. Vidare anser *Sveriges Television AB* att förslaget föregriper den parlamentariska grundlagsutredning som har i uppdrag att överväga tillämpningen av avbildningsförbudet i skyddslagen i förhållande till grundlagsskyddade medier.

Regeringen konstaterar att obehörigt tillträde till skyddsobjekt förbjuds redan idag. Den lydelse som regeringen föreslår för att förtydliga att tillträdesförbudet även gäller i fråga om obemannade farkoster innebär inte heller, till skillnad från kommitténs förslag, att förbudet utvidgas geografiskt utanför skyddsobjektet.

Det syfte som den föreslagna bestämmelsen har – att skydda rikets säkerhet – är ett sådant ändamål som medger begränsningar i lag av informationsfriheten. Det är nödvändigt att göra denna begränsning för att uppnå ändamålet. De skyddsvärden som i annat fall kan gå förlorade innebär ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Begränsningen av informationsfriheten sträcker sig inte så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen då det finns andra möjligheter att inhämta information utan att obehörigen tillträda skyddsobjektet. Förslaget står därmed inte i strid med de fri- och rättigheter som skyddas enligt regeringsformen.

Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har var och en rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att publicera eller låta publicera dem i medier som omfattas av dessa grundlagar (1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen). Grundlagsskyddet för anskaffande förutsätter att inte själva tillvägagångssättet är straffbelagt. Brott mot bestämmelser som gäller själva sättet att inhämta upplysningar faller nämligen utanför grundlagsskyddet. Föreskrifter får meddelas i lag om ansvar och

ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats (1 kap. 12 § 6 tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 18 § yttrandefrihetsgrundlagen). Enligt förarbetena kan det inte komma i fråga att privilegiera journalister eller andra som för att söka material för artiklar eller böcker använder sig av till exempel inbrott, brott mot telehemligheten eller posthemligheten eller olovlig avlyssning. De med bestämmelsen åsyftade gärningarna faller både i straffrättsligt och processuellt hänseende utanför tryckfrihetsförordningens särskilda reglering (prop. 1975/76:204 s. 98 och 131).

Högsta domstolen har i ett beslut från 2015 prövat skyddslagens bestämmelser om beslag i förhållande till anskaffarfriheten och kommit fram till att utbildningsförbudet inte reglerar det sätt på vilket en uppgift anskaffas utan vad som avbildas. Skyddslagens ansvarsbestämmelse kan således inte tillämpas när fotografering skett för publicering i grundlagsskyddade medier (NJA 2015 s. 298). 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01) har fått i uppdrag att överväga om det finns behov av, och i sådant fall föreslå, ändringar i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen eller vanlig lag för att möjliggöra utbildningsförbud och ingripanden mot överträdelse av sådana förbud med stöd av skyddslagen även när anskaffning sker för publicering i grundlagsskyddade medier.

Utbildningsförbudet enligt skyddslagen påverkas inte av förslaget i denna del som gäller tillträdesförbudet. Ett sådant förbud finns redan i dag men tydliggörs nu när det gäller obemannade farkoster, dvs. det är lika förbjudet att bereda sig tillträde till ett skyddsobjekt med hjälp av en obemannad farkost som att fysiskt ta sig in där. Ett tillträdesförbud avser inte enbart möjligheten att inhämta uppgifter av ett visst innehåll, utan ska förhindra att en obehörig person befinner sig på ett visst ställe där denne kan orsaka skada på det som ska skyddas eller själv riskerar att skadas av den verksamhet som där bedrivs, till exempel vid skarpskjutning eller annan farlig verksamhet (se prop. 2009/10:87 s. 27). En överträdelse av tillträdesförbudet för att inhämta uppgifter utgör en brottslig anskaffningsmetod som inte omfattas av anskaffarfriheten. Förslaget står således inte i strid med tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens reglering.

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

6.2 En ny bestämmelse om skyddsvaktens rätt att ingripa mot obemannade farkoster

Regeringens förslag: En ny bestämmelse ska föras in i skyddslagen, som ger den som bevakar ett skyddsobjekt en befogenhet att ingripa mot en obemannad farkost som befinner sig inom, i närheten av eller över skyddsobjektet, om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften. Skyddsvakten ska då ha rätt att använda våld mot farkosten, om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Vidare ska protokoll föras över de ingripanden med våld som görs mot obemannade farkoster.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslår dock att bestämmelsen även innehåller formuleringen ”ett obemannat luftfartyg eller en annan obemannad farkost”. Vidare är kommitténs förslag om att protokoll ska föras över ingripandena inte begränsat till om våld har använts.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte särskilt yttrat sig i denna del. *Polismyndigheten, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Borlänge kommun, Enköpings kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, Östhammars kommun, Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, Svenska Transportarbetareförbundet, Säkerhetsföretagen, Sveriges Kommuner och Landsting, Swedavia AB, Vattenfall AB, Ringhals AB och Forsmarks Kraftgrupp AB* tillstyrker förslaget eller ställer sig positiva till det. *Swedavia AB* påtalar vikten av att man ger skyddsvakter befogenhet att ingripa mot drönare och andra obemannade farkoster. *Post- och telestyrelsen* instämmer i kommitténs resonemang om behovet av en teknikneutral lagstiftning som inte anger någon specifik metod eller teknik för ett ingripande. *Borlänge kommun* instämmer i att skyddsvakter inte ska behöva tillämpa reglerna om ansvarsfrihet vid genomförande av tjänsteåtgärder. Det finns dock, enligt kommunen, behov av ytterligare utredning kring metoder för ingripande som tillåts för militära och civila skyddsvakter i syfte att ge sådan bevakningspersonal rätt verktyg för att kunna ingripa mot drönare och andra obemannade farkoster. Enligt *Vattenfall AB, Ringhals AB* och *Forsmarks Kraftgrupp AB* är lagstiftning som möjliggör adekvata motåtgärder mot angrepp med drönare eller obemannade farkoster betydelsefull för ett adekvat skydd av skyddsobjekt avseende angrepp från luft, mark och sjö. Förslaget är nödvändigt för ett adekvat skydd av den svenska energiförsörjningen, då det i dag finns begränsade möjligheter till skydd eller ingripande mot dessa. *Vattenfall AB, Ringhals AB* och *Forsmarks Kraftgrupp AB* anser dock att det behövs en fortsatt utredning om möjligheter att hantera oönskade drönare. *Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsföretagen* anser att det är av synnerlig vikt att regeringen tydliggör innebörden av ”i närheten” av skyddsobjektet och att detta bör användas även i andra bestämmelser i skyddslagen i stället för ”invid” skyddsobjektet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att skyddsvakternas utbildning i våldsanvändning mot obemannade farkoster måste säkerställas. *Försvarets materielverk* anser att den föreslagna regleringen inte ställer upp tillräckliga krav för att våld ska få användas. *Enköpings kommun* lyfter frågan om hur skyddsvakter får ingripa mot bemannade farkoster såsom luftballonger, glidflygare eller fallskärmar genom vilka man kan beträda ett skyddsobjekt på låg höjd för att spionera eller avbilda objektet.

Skälen för regeringens förslag

Skyddsvakternas nuvarande rätt att använda våld regleras till stor del utanför skyddslagen

Skyddslagen ger skyddsvakter vissa befogenheter att ingripa mot egendom. Den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt är bland annat skyldig att på begäran av den som bevakar skyddsobjektet finna sig i undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg som har medförts till platsen (10 §). Skyddsvakten får besluta om undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg, om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt skyddslagen (11 §). En sådan undersökning (husrannsakan) får göras av fordon, fartyg och luftfartyg som den som vill ha tillträde till skyddsobjektet, eller som uppehåller sig invid det, har fört med till platsen. Däremot omfattar undersökningsbefogenheten inte till exempel övergivna fordon (prop. 2009/10:87 s. 60–61). Skyddsvakten får vidare ta föremål i beslag, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot skyddslagen eller vara förverkade (14 §). Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag, om brottet har fullbordats. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat (32 §). Skyddsvakten, som inom skyddsobjektet och i dess närhet har samma befogenhet som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhänga för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till ett sådant brott, får i en sådan situation också ta i beslag föremål som den personen för med sig (13 §).

Dessa befogenheter omfattar även obemannade farkoster, som alltså under vissa förutsättningar kan undersökas, tas i beslag och förverkas. Skyddslagen reglerar däremot inte skyddsvakternas befogenhet att tillgripa våld. Våldsanvändningen regleras i stället i polislagen (1984:387) och i 24 kap. brottsbalkens bestämmelser om ansvarsfrihet vid bland annat nödvärns- och nödsituationer.

Enligt 10 § första stycket polislagen får en polisman, i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, under vissa förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Detta gäller bland annat när polismannen möts med våld eller hot om våld (punkt 1) eller när någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande (punkt 2). Vidare gäller det när polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken. Våld mot person får därvid brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd (punkt 4 och andra stycket).

Av 29 § första stycket polislagen följer bland annat att en vaktpost eller annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning har befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4. Militära skyddsvakter har således rätt

att använda försvarligt våld för att genomföra en sådan tjänsteåtgärd som nämns i de angivna situationerna. Därutöver har en person som med laga stöd ska verkställa ett frihetsberövande – till exempel ett envarsgripande eller ett omhändertagande enligt skyddslagen – befogenheter enligt punkt 2. Slutligen har den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa en åtgärd som anges i punkt 4, också befogenhet att använda försvarligt våld för att genomföra den åtgärden. Punkt 4 omfattar således militära och civila skyddsvakter som ska avvisa eller avlägsna någon samt verkställa kroppsvisitation, beslag och husrannsakan av fordon, fartyg eller luftfartyg.

När det gäller de tjänsteåtgärder som är aktuella för skyddsvakter kan alltså förenklat sägas att civila och militära skyddsvakter enligt polislagens bestämmelser kan ha rätt att bruka våld bland annat när de ska omhänderta eller avvisa någon samt genomföra kroppsvisitation eller beslag. Om det då är fråga om våld mot person krävs att skyddsvakten möts av motstånd. För militära skyddsvakter gäller därutöver att de har rätt att bruka våld när de möts av våld eller hot om våld. Skyddsvakter har däremot inte den rätt som polismannen har att använda våld när det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (punkt 3).

Enligt kommittén är dessa åtgärder kopplade till ingripande mot eller i vart fall kontakt med en fysisk person. De är därmed inte alltid användbara vid ingripande mot drönare, i vart fall inte då drönarens operatör inte finns på plats eller kan konfronteras. Undantagna är möjligen situationer då drönaren kan anses innebära ett hot om våld mot en militär skyddsvakt (till exempel genom att vara utrustad med ett synligt vapen) och våld i samband med beslag som nämns i punkt 4, om förutsättningar finns att ta drönaren i beslag. Avsikten med beslag är dock en annan än att oskadliggöra drönaren med risk att skada eller förstöra den. Beslagtagna egendom ska tvärtom i största möjliga mån vårdas. Det är därför enligt kommittén tveksamt om våldsbefogenheten som följer med beslag ensam kan legitimera våldsanvändning vid ett ingripande som sker i annat eller delvis annat, oskadliggörande, syfte.

Utöver polislagens bestämmelser kan de allmänna bestämmelserna om nödvärn och nöd aktualiseras. Bestämmelserna gäller för alla och således även för skyddsvakter.

När det gäller nödvärn förutsätts, såvitt nu är av intresse, att det är fråga om ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom (24 kap. 1 § brottsbalken). Bestämmelsen omfattar inte rena angrepp på offentliga intressen. Våldsanvändning för att avvärja till exempel spioneri eller olovlig utbildning eller avlyssning kan alltså inte legitimeras av nödvärnsbestämmelsen. Därmed saknas möjlighet att agera när det gäller flera av de angreppstyper som kan befaras när det gäller drönare. Man kan dock tänka sig att en drönare fysiskt angriper skyddsobjektet, till exempel med vapen eller sprängmedel. Skulle ett sådant angrepp vara för handen kan det vara tillåtet för skyddsvakten att använda våld för att avvärja angreppet enligt nödvärnsbestämmelsen. Visserligen kan man fråga sig hur ofta en skyddsvakt på förhand kan avgöra om ett fysiskt angrepp är överhängande. Tänkbara fall skulle dock till exempel kunna vara en drönare som är försedd med synligt vapen eller vid ett påbörjat angrepp, till exempel då flera drönare är inblandade.

Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse (24 kap. 4 § brottsbalken). I jämförelse med nödvärnsbestämmelsen ska särskilt noteras att regeln om nöd dels gäller redan vid fara, dels omfattar även offentliga intressen. Här kan man alltså tänka sig ingripande för att avvärja sådana handlingar som nyss nämnts.

För båda bestämmelserna krävs att en bedömning görs ur försvarlighets-synpunkt. Enligt nödvärnsbestämmelsen krävs att handlingen inte är uppenbart oförsvarlig och enligt nödbestämmelsen att handlingen inte är oförsvarlig (24 kap. 1 respektive 4 §§). I dessa uttryck ligger förenklat att hänsyn ska tas bland annat till farans eller angreppets beskaffenhet, våldsanvändningen och omständigheterna i övrigt. Med beaktande av ett skyddsobjekts skyddsintresse, de hot en drönare innebär och att våldsanvändningen inte riktar sig mot person utan egendom, bör bestämmelserna kunna tolkas relativt generöst i förhållande till ett ingripande mot en drönare. I vissa fall bör även skjutvapen användning kunna anses tillåten. Användning av skjutvapen är visserligen inte ett optimalt sätt att ingripa mot drönare i normalfallet. För undantagssituationer där andra alternativ saknas är det dock av intresse att en sådan säkerhetsventil kan finnas. Kommittén för också ett resonemang om att det bör vara tillåtet att till skydd för egendom använda skjutvapen (SOU 2018:26 s. 130). Även Skyddslagsutredningen förde ett sådant resonemang och lyfte som exempel fram en obemannad fjärrstyrd anordning med sprängmedel eller liknande (SOU 2008:50 s. 154).

När det gäller skjutvapen kan det noteras att militära skyddsvakter omfattas av förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vakt-tjänst inom Försvarmakten. Enligt förordningen får den som handlar i nödvärn enligt brottsbalken använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot sig själv eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld (2 §). Vidare får den som enligt 10 och 29 §§ polislagen får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd därvid använda skjutvapen, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt (3 §). För civila skyddsvaktens del, vars utrustning regleras i Polismyndighetens föreskrifter, finns ingen motsvarande reglering om skjutvapen användning. För dem anses gälla att skjutvapen får användas i de situationer då det kan vara tillåtet att använda våld, dvs. bland annat i nödvärnssituationer. Dock bör även här, liksom enligt förordningen om användande av skjutvapen vid vaktjänst inom Försvarmakten, gälla att skjutvapen får användas endast om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt.

Den som hjälper den som enligt 24 kap. 1–4 §§ brottsbalken eller 10 § polislagen har rätt att begå en annars straffbelagd handling, har samma rätt (24 kap. 5 § brottsbalken). Detta innebär att en skyddsvakts befogenheter i vissa fall kan sträcka längre, om denne utför åtgärden tillsammans med polisen eller militärpolisen, som är att anse som en polisman då denne fullgör sina uppgifter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom Försvarmakten. Det som är föreskrivet om polismän gäller i tillämpliga delar också för militärpolismän som fullgör sådana uppgifter, se 11 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen.

Skyddsvakters rätt enligt skyddslagen att ingripa mot obemannade farkoster ska utvidgas

Flera remissinstanser lyfter fram behovet av ökade möjligheter att ingripa mot obemannade farkoster, däribland *Försvarsmakten*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* för fram att förslaget om vålds användning mot obemannade luftfartyg och andra obemannade luftfarkoster ska ses i ljuset av det förändrade omvärldsläget, och att ingen sannolikt ifrågasätter militära skyddsvakters möjligheter till vålds användning. Användning av skjutvapen kan enligt länsstyrelsen vara befogat under exceptionella omständigheter. Enligt länsstyrelsen vilar ett stort ansvar på civila skyddsvakter och det finns behov av en förmåga att göra korrekta bedömningar vid vapen användning mot obemannade luftfarkoster i tätort. Länsstyrelsen anser därför att skyddsvaktens utbildning i ämnet måste säkerställas. *Vattenfall AB*, *Ringhals AB* och *Forsmarks Kraftgrupp AB* anser att en lagstiftning som möjliggör adekvata motåtgärder mot angrepp med drönare eller obemannade farkoster från luft, mark och sjö är nödvändig för ett adekvat skydd av den svenska energiförsörjningen. Bolagen anser dock att det behövs en fortsatt utredning om skyddsvaktens faktiska möjligheter att hantera oönskade drönare.

Regeringen anser att det behöver säkerställas att skyddsvakter har uttryckliga och tillräckliga befogenheter att hantera obemannade farkoster. Detta är än mer angeläget än tidigare till följd av det försämrade omvärldsläget och vilken omfattande skada en antagonist kan orsaka med hjälp av en drönare eller annan obemannad farkost. Det finns gott om exempel på problem med att för totalförsvaret viktig verksamhet har störts på grund av drönare, bland annat vid flygplatser, kärnkraftverk eller militära skyddsobjekt. Polislagens bestämmelser om vålds användning avser huvudsakligen skyddsvaktens ingripanden vid verkställande av frihetsberövanden, beslag och liknande och ger därför inte tillräckliga befogenheter vid skyddsvaktens ingripande mot obemannade farkoster. Detta gäller särskilt civila skyddsvakter som, till skillnad från militära skyddsvakter, inte har rätt enligt polislagen att använda våld när denne möts av våld eller hot om våld. Vare sig civila eller militära skyddsvakter har heller en rätt enligt polislagen att använda våld för att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. I stället behöver de allmänna nöd- och nödvärnsbestämmelserna tillämpas i sådana fall, men de är tänkta att avse undantagssituationer. Det kan dessutom finnas behov av vålds användning mot en obemannad farkost utan att det i det specifika fallet bedöms vara fråga om en nödsituation.

Mot denna bakgrund bör den vålds användning som behövs för genomförande av tjänsteåtgärder som mer regelmässigt kan antas ingå i skyddsvakternas mandat enligt skyddslagen i största möjliga mån komma till uttryck som uttryckliga bestämmelser i skyddslagen i stället för att reglerna om ansvarsfrihet tillämpas. På motsvarande sätt har polisens arbete och befogenheter reglerats varvid utförandet av polisiära tjänsteplikter så långt som möjligt stöds av positiva regler och inte härleds ur principerna om straffrihet. Att ändra befogenheterna i polislagen bör inte komma i fråga, bland annat eftersom en sådan utökning skulle gälla även för andra grupper än skyddsvakter.

En särskild bestämmelse bör således införas i skyddslagen som ger skyddsvakter erforderligt mandat att ingripa mot obemannade farkoster. Med ingripande avses därvid exempelvis att hindra farkostens färd eller att oskadliggöra den. Denna ingripandebefogenhet bör gälla utöver de befogenheter som skyddslagen redan innehåller i fråga om undersökning (11 §), beslag (13 och 14 §§) och förverkande (32 §).

Hur våld ska få användas enligt skyddslagen mot obemannade farkoster

Bestämmelsen i skyddslagen bör inte ange vilka metoder som skyddsvakterna kan använda mot obemannade farkoster, utan formuleringen bör vara teknikneutral. Vilka metoder som används för ingripandet får bero på den teknik som står till buds och hur den får användas enligt gällande regler om bland annat tillståndskrav. Som *Post- och telestyrelsen* påtalar behöver exempelvis riskerna med störning mot annan radioanvändning beaktas innan störsändare tas i bruk för militära ändamål, och civila skyddsvakter, till skillnad från militära skyddsvakter, saknar rätt att använda störsändare enligt 14 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

Begränsningar följer av att agerandet ska behövas för att fullgöra bevakningsuppgiften och att våldsanvändning får ske först utifrån en behovs- och proportionalitetsbedömning. Sådant våld ska endast få komma i fråga om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Skrivningen får på så sätt en liknande formulering som den allmänna bestämmelsen om våldsbefogenhet i förhållande till person och egendom i polislagen.

Utgångspunkten vid bedömningen bör vara att minsta möjliga våld ska användas i varje enskild situation. I bedömningen måste även vägas in vad för typ av skyddsobjekt det är fråga om och vilken hotbild som är för handen. Olika grader av våld kan aktualiseras beroende på den sammanvägda bedömningen. Liksom är fallet vid andra ingripanden enligt skyddslagen där våldsanvändning sker, får det i sista hand bli de rättsskipande instanserna som med beaktande av samtliga omständigheter i varje enskilt fall får bedöma gränserna för vad som ska anses vara en försvarlig och proportionerlig våldsanvändning.

Som *Försvarets materielverk* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* för fram är det viktigt att skyddsvakterna ges den utbildning de behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Skyddslagen reglerar emellertid inte vilket innehåll denna utbildning ska ha. Däremot får Försvarsmakten och Polismyndigheten med stöd av 14 och 15 §§ skyddsförordningen meddela föreskrifter om utbildningen av skyddsvakter. De myndigheterna får således överväga eventuella tillkommande utbildningsbehov.

Ingripanden ska få göras inom, i närheten av och över skyddsobjekt

Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsföretagen* anser att det är av synnerlig vikt att regeringen tydliggör innebörden av uttrycket ”i närheten” av skyddsobjektet och att detta bör användas även i 10 och 12 §§ skyddslagen i stället för ”invid” skyddsobjektet.

Regeringen har i avsnitt 6.1 stannat vid att föreslå att det straffsanktionerade tillträdesförbudet i fråga om obemannade farkoster ska gälla

för själva skyddsobjektet och inte utsträckas till att även gälla i dess närhet. Regeringen anser däremot att mandatet för ingripande mot obemannade farkoster bör vara vidare än gränserna för det förtydligade tillträdesförbudet för dessa farkoster. Med tanke på hur en obemannad farkost – och då särskilt en luftfarkost – kan framföras och användas för antagonistiska handlingar kan det inte komma i fråga att en skyddsvakt ska behöva vänta till dess att farkosten är framme vid skyddsobjektet innan ett ingripande får ske. För att säkerställa skyddet av skyddsobjekt mot obehöriga obemannade farkoster är det i stället nödvändigt att det finns ett större handlingsutrymme i fråga om ingripanden. Att begränsa befogenheten att ingripa till att enbart gälla ”inom eller invid” är därmed för snävt. Det är heller inte lämpligt att ange ett visst avstånd i meter, utan vilket avstånd som bör komma i fråga bör bedömas från fall till fall bland annat utifrån skyddsobjektets belägenhet och verksamhetens karaktär. Det uttryck som kommittén föreslår ska gälla i sidled, ”i närheten av skyddsobjektet”, medger däremot en större flexibilitet. Regeringen bedömer att det är en lämplig, och tillräcklig, befogenhet i sidled. En fördel är också att uttrycket i dess närhet redan används i skyddslagen (13 §).

I höjdled bör flexibiliteten vara än större och därmed möjliggöra att skyddsvakter agerar på en relativt hög höjd i luftrummet (se avsnitt 6.1). När det till exempel handlar om att släppa ner ett föremål från en drönare är det inte enbart från en låg höjd man kan orsaka skada. Någon begränsning i höjd bör därmed inte anges, utan befogenheten bör gälla ”över” skyddsobjektet.

Regeringen föreslår således att skyddsvaktens behörighet att ingripa mot obemannade farkoster ska gälla inom, i närheten av respektive över skyddsobjektet. Detta bör vara tillräckligt tydligt och förutsägbart såväl för enskilda som för skyddsvakter. Som framgår ovan måste behovs- och proportionalitetsprincipen vara uppfylld för att våld ska få användas.

Förslaget är förenligt med grundlagsskyddade fri- och rättigheter

Den föreslagna bestämmelsen ger skyddsvakter rätt till ingripande och våldsanvändning mot obemannade farkoster. Enskildas privata egendom kan därmed bli föremål för sådana åtgärder. Möjligheten att ingripa mot obemannade farkoster finns redan i dag med stöd av skyddslagen, polislagen och 24 kap. brottsbalken. Genom förslaget läggs en reglering om ingripande och våldsanvändning mot sådana farkoster in i skyddslagen. Förslaget berör den grundlagsfästa rätten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen till skydd mot husrannsakan och liknande intrång eftersom skyddsvakten kan behöva undersöka farkosten för att se om den till exempel innehåller farlig last. Vidare kan informationsfriheten enligt 2 kap. 1 § andra punkten i regeringsformen aktualiseras i fråga om ingripanden mot en obemannad farkost som används för att inhämta upplysningar.

Skyddet mot husrannsakan och liknande intrång samt informationsfriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte

göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §).

Förutom de allmänna krav som gäller beträffande fri- och rättighetsbegränsningar enligt 2 kap. 20 och 21 §§ uppställs i 23 § särskilda förutsättningar för begränsning av vissa fri- och rättigheter, däribland informationsfriheten. Informationsfriheten får begränsas med hänsyn till bland annat rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott (2 kap. 23 §).

Det finns vidare ytterligare möjligheter att i lag begränsa vissa fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare här i riket (2 kap. 25 §).

En för Sverige folkrättsligt förpliktande bestämmelse om skydd för enskildas egendom finns i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikelns första stycke följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Denna bestämmelse inskränker emellertid, enligt andra stycket, inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Enskildas motstående intresse av att förfoga över och skydda sin egendom måste förstås beaktas vid bedömningen av bestämmelsens lämplighet och legitimitet. Användningen av drönare ökar i snabb takt. Det är troligt att det framöver kommer att finnas fler drönare och andra obemannade farkoster i användning och att de beroende på modell och tilläggfunktioner m.m. kan representera ännu större värden än vad som är fallet i dag. Med tanke på att luftrummet inte innehåller några barriärer eller liknande får man också räkna med fall då någon av misstag eller rent förbi-seende fjärrstyr sin drönare inom förbjudet område och därmed riskerar att få sin drönare nedtagen och i samband med detta kanske förstörd. Vägt mot skälen för bestämmelsen måste denna risk dock kunna godtas, med tanke på den hotbild som obemannade farkoster kan innebära och sårbarheten hos samhällsviktiga och skyddsvärda objekt. Som regeringen anfört i propositionen om en skärpt straffrättslig reglering i skyddslagen utgör intrång på skyddsobjekt numera ett delvis annorlunda och större hot mot samhället och de enskilda som direkt berörs av brottet än vad som var fallet tidigare (prop. 2017/18:102 s. 27). Mot denna bakgrund är det av stor vikt att regler finns på plats för att möjliggöra ett effektivt ingripande mot en obemannad farkost som används för ett sådant intrång. Den föreslagna regeln, med den behovs- och proportionalitetsbedömning som måste göras, innebär en väl avvägd våldsbefogenhet.

Det syfte som den föreslagna bestämmelsen har – att skydda rikets säkerhet – är ett sådant ändamål som medger begränsningar i lag av de grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen som här är aktuella. Det är nödvändigt att göra denna begränsning för att uppnå ändamålet. De skyddsvärden som i annat fall kan gå förlorade innebär ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Begränsningen sträcker sig inte så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Det finns andra möjligheter att inhämta information än att använda sig av drönare m.m. vid skyddsobjekt.

Förslaget står därmed inte i strid med de fri- och rättigheter som skyddas enligt regeringsformen.

Ett ingripande mot en obemannad farkost kan även innebära att anskaffarfriheten enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen aktualiseras om farkosten används för att inhämta uppgifter i syfte att publicera dem i grundlagsskyddade medier.

I avsnitt 6.1 bedömer regeringen att en överträdelse av tillträdesförbudet för att inhämta uppgifter utgör en brottslig anskaffningsmetod som inte omfattas av anskaffarfriheten och att förslaget i den delen således inte står i strid med tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens reglering. Föreskrifter får meddelas i lag om ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats (1 kap. 12 § 6 tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 18 § yttrandefrihetsgrundlagen). Regeringen gör samma bedömning i fråga om skyddsvakters rätt att ingripa mot obemannade farkoster när ett tillträdesförbud har överträtts. Anskaffarfriheten hindrar således inte ett ingripande i en sådan situation.

Som framgår ovan behöver befogenheten att ingripa mot obemannade farkoster vara vidare än gränserna för det förtydligade tillträdesförbudet. Det är ett reellt problem att sådana farkoster kan användas för antagonistiska handlingar mot skyddsobjekt, och om en skyddsvakt ska behöva vänta till dess att farkosten är inne på skyddsobjektet innan ett ingripande får ske kan det vara för sent att hindra ett angrepp. Enligt förslaget ska ett ingripande mot farkosten därför få ske även i närheten av skyddsobjektet. I den situationen är det emellertid inte fråga om en överträdelse av tillträdesförbudet. Om ett ingripande mot farkosten övervägs utan att tillträdesförbudet har överträtts, kan anskaffarfriheten aktualiseras. Om det uppstår en situation där ett ingripande skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen får bestämmelsen sålunda inte tillämpas.

Protokoll ska föras över ingripanden med våld

Över kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden, gripanden och beslag ska det föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit då åtgärden vidtogs (16 § skyddslagen). Dokumentationskyldigheten har tillkommit i rättssäkerhetssyfte (prop. 1989/90:54 s. 70).

Denna regel bör gälla även för de ingripanden mot obemannade farkoster som görs med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Regeringen anser dock, till skillnad från kommittén, att dokumentationsskyldigheten bör begränsas till de ingripanden som innefattar en våldsanvändning. En sådan skyldighet är inte motiverad för ingripanden som sker utan att våld används. Om ingripandet till exempel enbart innebär att färden hindras utan att våld behöver användas, behöver ingripandet inte dokumenteras. Som jämförelse behöver protokoll i dag exempelvis inte föras över den undersökning av fordon m.m. som kan ske enligt 11 §.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De förslag som lämnas tar sin utgångspunkt i det övergripande syftet att förbättra landets totalförsvarsförmåga. Kommittén har konstaterat att ändringarna bör kunna träda i kraft snarast möjligt efter att beslut fattats. Regeringen delar denna bedömning, och föreslår därför att ikraftträdandet ska ske den 1 januari 2020.

Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga. Beslut om skyddsobjekt som fattats med stöd av någon av de punkter i 4 § skyddslagen som här föreslås få ändrad ordningsföljd påverkas inte. Ändringarna innebär inte att möjligheten att besluta om skyddsobjekt med stöd av dessa punkter i någon del tagits bort. Vid tillämpning av sådana beslut får däremot beaktas att utpekat lagstöd för beslutet angivits i förhållande till den vid tidpunkten för beslutet gällande lydelsen av bestämmelsen. Motsvarande gäller för beslut som rör Totalförsvarets forskningsinstitut.

8 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Förslagen bidrar till att stärka landets totalförsvarsförmåga. Förslagen kan medföra marginella kostnadsökningar för berörda myndigheter, men medför inga konsekvenser i fråga om jämställdhet, miljö, den kommunala självstyrelsen eller Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Eventuella kostnadsökningar rymms inom de befintliga ramarna.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte uttalat sig särskilt om kostnader och är i huvudsak positiva till förslagen. *Sveriges Television AB* anser dock att förslaget i fråga om obemannade farkoster riskerar att få en återhållande effekt för såväl den undersökande journalistiken som för massmediernas nyhetsrapportering.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för totalförsvaret och Sveriges säkerhet

Förslagen som regeringen här lägger fram syftar till ett förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet och därmed för Sveriges säkerhet. Utökningen av möjliga skyddsobjekt ligger i linje med den återupptagna sammanhängande planeringen för totalförsvaret i Sverige och möjliggör ett förstärkt skydd för sådan verksamhet som är av central betydelse för att upprätthålla samhällets grundläggande förmåga. Genom de tillägg som föreslås blir beslut om skyddsobjekt en möjlighet att överväga vid behov av förstärkt skydd exempelvis i fråga om Sveriges försörjningsberedskap. Den som äger eller nyttjar byggnader m.m. som används för sådan verksamhet som omfattas av de föreslagna tilläggen i skyddslagen kan då ansöka om beslut om skyddsobjekt. Beslutsfattande myndigheter får möjlighet att även i dessa fall pröva frågor om skyddsobjekt.

Förslaget att införa en möjlighet för regeringen att utöka kretsen av skyddsobjekt av betydelse för totalförsvaret när försvarsberedskapen kräver det möjliggör ett bättre skydd för byggnader och anläggningar m.m. som i en viss situation bedöms vara av betydelse för totalförsvaret och då i behov av ett förstärkt skydd i form av tillträdesförbud och bevakning i enlighet med lagens bestämmelser. Sådana behov kan uppstå utan att hotbilden når upp till de kriterier som gäller för höjd beredskap. Förslaget innebär därmed att en för landets försvarsförmåga väsentlig flexibilitet möjliggörs i lagstiftningen.

Det föreslagna tydliggörandet av tillträdesförbudet tillsammans med att skyddsvakter ges en tydlig rätt att ingripa mot obemannade farkoster kommer att väsentligt förbättra möjligheten att motverka användningen av sådana farkoster på ett sätt som riskerar att skada skyddsvärd verksamhet.

Ekonomiska konsekvenser

Skyddslagen bygger till sin konstruktion på att det är den enskilde objektsinnehavaren som ansöker om att få till exempel en byggnad beslutad som skyddsobjekt. Det är sedan upp till den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt att ansvara för att objektet bevakas och att nödvändig information lämnas. Den utökning som här föreslås av möjliga skyddsobjekt innebär att rättsliga möjligheter att besluta och upprätthålla ett förstärkt skydd med stöd av skyddslagen möjliggörs. Skyddslagstiftningen innehåller bestämmelser om beslutsfattande och överklagandemöjligheter i fråga om skyddsobjekt. Berörda myndigheter har därmed redan att fatta beslut om skyddsobjekt med stöd av skyddslagen inom ramen för befintligt system. Mindre kostnader kan aktualiseras för utbildning och information om de nya eller förtydligade reglerna samt för upplysning om fattade beslut, främst inom berörda myndigheter och vid myndigheters kontakter med enskilda. Vidare kan antalet ärenden om skyddsobjekt komma att öka. Någon sådan ökning av betydelse kan dock inte förutsättas. Befintliga strukturer får användas för administration och beslutsfattande.

Förslagen som avser tillträdesförbud och ingripanden i fråga om obemannade farkoster bedöms inte innebära några märkbara samhälls-ekonomiska kostnader. Förtydligade regler om tillträdesförbud för sådana farkoster kan medföra att överträdelser i något större utsträckning än

tidigare lagförs, vilket innebär mer arbete för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, domstolar och Kriminalvården. Detta bör dock inte påverka de totala kostnaderna för berörda myndigheter annat än marginellt och bör därmed kunna rymmas inom befintliga anslag. Förslaget kan antas medföra ett behov av utökad utbildning för skyddsvakter men bedöms därutöver inte medföra några ökade kostnader för bevakningen av skyddsobjekten. Sådana ingripanden får anses ingå i skyddsvaktens ordinarie bevakningsuppdrag. Förslaget pekar heller inte ut några särskilda metoder eller tekniker och innebär alltså inte att objektsinnehavare eller andra förmodas bekosta någon angiven typ av teknik eller utrustning. Vidare kan myndighetsföreskrifter och allmänna råd om bland annat skyddsvakter behöva ses över. Även information till enskilda kan behöva lämnas av berörda myndigheter. Alternativet att inte införa förslagen innebär däremot en risk för kostnader för såväl det allmänna som enskilda objektsinnehavare då skyddsobjekten skulle ha ett svagare skydd rättsligt sett och i större mån riskera att skadas vid eventuella angrepp som sker med hjälp av obemannade farkoster.

Sammantaget bedömer regeringen att eventuella kostnadsökningar till följd av förslagen endast blir marginella för berörda myndigheter. Kostnadsökningar ska finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Konsekvenser för brottslighet

Tydliggörandet att tillträdesförbudet även omfattar användningen av obemannade farkoster utökar inte det kriminaliserade området, men det kan tänkas medföra att något fler personer lagförs för brott mot skyddslagen. Den större tydligheten kan samtidigt ha den effekten att färre överträdelser av förbudet sker. Förslaget bedöms sammantaget inte innebära någon märkbar ökning av den sammanlagda brottsligheten.

Inskränkningar i fråga om grundlagslagsskyddade rättigheter och motstående intressen

De föreslagna utvidgningarna av möjliga skyddsobjekt innebär att en avvägning mot motstående intressen måste göras. Även de förtydliganden och uttryckliga bestämmelser som föreslås i fråga om obemannade farkoster föranleder behov av sådana avvägningar. I vad mån grundlagskyddade rättigheter kan anses påverkas har tagits upp direkt i respektive förslagsavsnitt. Regeringen är sammanfattningsvis av uppfattningen att de lämnade förslagen är behövliga och proportionerliga till sin utformning och att de inte står i strid med grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Övriga konsekvenser

Förslagen förväntas inte få betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor. Förslagen förväntas inte heller få några miljömässiga konsekvenser eller konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

9 Författningskommentar

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

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

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

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

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

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

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

– fredstida krishantering,

– elektroniska kommunikationer,

– *posthantering*,

– transporter,

– *alarmering*,

– försvarsindustriella ändamål, *eller*

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

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

I paragrafen görs vissa ändringar av vad som får beslutas vara skyddsobjekt.

I paragrafens första mening görs språkliga ändringar. Vidare läggs ordet objekt till.

Ändringarna innebär vidare i fråga om ordningsföljden i uppräkningspunkterna att nuvarande

- punkt 4 delas upp och blir punkt 5 och 6, och
- punkt 5 blir punkt 4.

Fjärde punkten har omformulerats men motsvarar till sitt innehåll i sak nu gällande 4 § 5 skyddslagen.

I fjärde punkten förtydligas vidare att byggnader m.m. som används eller är avsedda att användas för polisverksamhet omfattas av bestämmelsen. Uttrycket polisverksamhet används för den verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Punkten gäller även fortsättningsvis för andra myndigheter som, utöver Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, har ansvar för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Femte och sjätte punkterna motsvarar i huvudsak nu gällande 4 § 4.

I femte punkten räknas sådan verksamhet upp som är av central betydelse för att på ett tillfredsställande sätt bevara samhällets grundläggande förmåga. Uppräkningen av möjliga skyddsobjekt utvidgas till att omfatta även posthantering, alarmering, livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter som behövs för Sveriges försörjningsberedskap samt fartyg som används för transport av kärnämnen. Punkten ges också en ny redaktionell utformning.

I sjätte punkten, som är ny, anges de byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för ledning och samordning av civil verksamhet vid höjd beredskap. Uppräkningen i denna del har omformulerats något i förhållande till motsvarande nu gällande lydelse i 4 § 4. Fredstida krishantering regleras i femte punkten. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.1 och 5.1.2.

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

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

– militära fartyg och luftfartyg,

– sådana fordon som tillverkats särskilt för militärt ändamål, och

– militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter,

2. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller *Totalförsvarets forskningsinstitut* tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

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

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

5. områden där ett Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världlandsstöd, och

6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

I paragrafen regleras olika byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som i huvudsak används av Försvarsmakten och vissa andra utpekade myndigheter och som får beslutas vara skyddsobjekt.

I *första* och *andra punkterna* läggs Totalförsvarets forskningsinstitut till i uppräkningslistan av myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

I *första punkten* utökas vidare uppräkningslistan av vad som får beslutas som skyddsobjekt med sådana fordon som tillverkats särskilt för militärt ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter. Med fordon som tillverkats särskilt för militärt ändamål avses här exempelvis sådana fordon som bär vapen-, sensor- eller ledningssystem. Enbart det faktum att det är fråga om ett militärt fordon innebär därmed inte att fordonet är kvalificerat som skyddsobjekt. Vad gäller militära fordonstransporter, som regleras i tredje strecksatsen, så utgör transporter av kvalificerade vapenrobotar som endast finns i ett fåtal exemplar exempel på andra sådana särskilt skyddsvärda transporter. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1.

Därutöver har språkliga och redaktionella justeringar gjorts.

6 § *När det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som nämns i 4 och 5 §§ beslutas vara skyddsobjekt om de är av betydelse för totalförsvaret.*

Under samma förhållanden får lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka byggnader, anläggningar och områden som med stöd av första stycket får beslutas vara skyddsobjekt och vad som då särskilt ska gälla.

Möjligheten att med stöd av *första stycket* besluta även andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som nämns i 4 och 5 §§ som skyddsobjekt utvidgas till att gälla även under sådan tid som regeringen, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, beslutar. Stycket omformuleras dessutom för att tydliggöra att tillämpning av bestämmelsen i övrigt förutsätter att det råder höjd beredskap med stöd av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Kravet att sådana byggnader, anläggningar och områden som kan komma i fråga som skyddsobjekt ska vara av betydelse för totalförsvaret gäller alltså och omfattar samtliga beslut som fattas med stöd av bestämmelsen (prop. 1989/90:54 s. 63 och prop. 2009/10:87 s. 89).

I *andra stycket* görs endast en språklig ändring.

Tredje stycket, som är nytt, ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om vilka byggnader, anläggningar och områden som med stöd av första stycket får beslutas vara skyddsobjekt. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som med stöd av 18 § första stycket får besluta i frågor om skyddsobjekt. Regeringen får med stöd av det här föreslagna tredje stycket vid behov närmare föreskriva vad som ska gälla för en myndighet vid beslutsfattande om skyddsobjekt med stöd av 6 § första stycket. Det kan då handla om att uppställa ramar för beslutsfattandet, såsom att närmare peka ut vilka byggnader, anläggningar och områden som får beslutas vara skyddsobjekt och vilka särskilda förutsättningar som då ska vara uppfyllda.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

7 § Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. *Tillträdesförbudet omfattar även tillträde med hjälp av en obemannad farkost.*

Genom *ett* särskilt beslut *får* tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra utbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet.

Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, *får* tillträdesförbudet ersättas av ett utbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska.

Ändringen i *första stycket* innebär att en ny *andra mening* läggs till som förtydligar att tillträdesförbudet även gäller i förhållande till obemannade farkoster. Förbudet gäller oavsett om dessa fjärrstyrs i realtid eller om färden sker genom förprogrammering eller användning av artificiell intelligens. Även autonoma farkoster omfattas alltså. Det spelar vidare ingen roll om farkosten agerar i luften, på land eller i vatten.

De geografiska gränserna för tillträdesförbudet i fråga om obemannade farkoster är desamma som för det nu gällande tillträdesförbudet. Den närmare gränsen i djup- och höjddled får bedömas från fall till fall på motsvarande sätt som i dag när det gäller skyddsobjektets rättsverkningar (prop. 2009/10:87 s. 57 och 62 och SOU 2008:50 s. 156–157). Bedömningen bör ske med beaktande av rådande teknik när det gäller såväl farkosters användning som bevakningspersonalens praktiska möjligheter att ingripa.

Vidare görs språkliga ändringar i *andra* och *tredje styckena*.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

11 § Den som bevakar ett skyddsobjekt får 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 denna lag.

Om en obemannad farkost befinner sig inom, i närheten av eller över ett skyddsobjekt får den som bevakar skyddsobjektet, om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften, ingripa mot farkosten även på annat sätt än genom en undersökning enligt första stycket. Våld mot farkosten får då användas om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Utöver en språklig ändring i *första stycket* läggs ett nytt *andra stycke* till.

Genom *andra stycket första meningen* införs en uttrycklig befogenhet för den som bevakar ett skyddsobjekt att om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften ingripa mot obemannade farkoster. Denna befogenhet gäller utöver de befogenheter som skyddslagen redan innehåller i fråga om undersökning (11 §), beslag (13 och 14 §§) och förverkande (32 §).

Skyddsvaktens behörighet att ingripa mot obemannade farkoster ska gälla farkoster som befinner sig inom, i närheten av eller över skyddsobjektet. Mandatet att i närheten av skyddsobjektet ingripa mot sådana farkoster är således vidare än gränserna för tillträdesförbudet. Vilket avstånd som bör komma i fråga får bedömas från fall till fall bland annat utifrån skyddsobjektets belägenhet och verksamhetens karaktär. I höjddled bör

flexibiliteten vara större än i sidled och därmed möjliggöra att skyddsvakter agerar på en relativt hög höjd i lufrummet (prop. 2009/10:87 s. 57 och 62).

Skyddsvakter kan genom bestämmelsen ingripa mot obemannade farkoster oavsett om farkosten befinner sig i luften, på land eller i vatten. Vilken metod som får användas regleras inte i skyddslagen, utan vad som är en lämplig metod får avgöras med beaktande av skyddsvaktens tillgång till tekniska hjälpmedel och utifrån de regelverk som styr användningen av dessa.

I *andra stycket andra meningen* regleras den våldsanvändning som tillåts mot farkosten vid ingripandet. Våld får användas om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Med våld avses våld mot egendom i den bemärkelse som återfinns i polislagens regler om våldsanvändning. Det handlar således inte om varje fysisk befatning med ett föremål, utan det krävs att åtgärden är ägnad att åstadkomma åverkan eller i övrigt sker med våldsamma medel. Även behovs- och proportionalitetsbedömningen i bestämmelsen stämmer överens med polislagens allmänna bestämmelse om våldsanvändning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

16 § *Det ska föras protokoll över kroppsvisitationer, ingripanden med våld mot obemannade farkoster, tillfälliga omhändertaganden, gripanden och beslag. I protokollet ska skälen för åtgärden anges liksom det som förekommit då åtgärden vidtogs.*

Bestämmelsen ändras på så sätt att ingripanden med våld mot obemannade farkoster med stöd av den nya bestämmelsen i 11 § andra stycket skyddslagen läggs till i uppräknningen av de åtgärder över vilka skyddsvakter är skyldiga att föra protokoll. Däremot behöver något protokoll inte föras över sådana ingripanden som sker utan att våld används.

Vidare görs språkliga ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

19 § Byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 4 § 2 får beslutas vara skyddsobjekt efter medgivande av riksdagens talman.

Byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som anges i 4 § 4, 5, 6 eller 6 § får inte beslutas vara skyddsobjekt utan medgivande av ägaren, om denne är någon annan än staten. *Det* som föreskrivs om ägaren gäller också den som nyttjar byggnaden, anläggningen, området eller objektet.

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

Ändringen av hänvisningen i *andra stycket* är en följd av ändringarna i 4 §. Beslut om att sådana byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som anges i 4 § 4, 5, 6 eller 6 § ska vara skyddsobjekt ska även fortsättningsvis förutsätta medgivande av ägaren respektive nyttjaren om denne är någon annan än staten. Detta gäller därmed samtliga beslut som fattas med stöd av de angivna bestämmelserna. I övrigt har endast språkliga ändringar gjorts.

20 § Ett beslut om skyddsobjekt ska gälla tills vidare eller under en viss angiven tid.

Ett beslut om skyddsobjekt enligt 4 § 4, 5 *eller* 6 ska dock gälla för en viss tid, längst fem år. Om det är uppenbart att de förhållanden som utgör grund för beslutet om skyddsobjekt kommer att bestå under längre tid, *får* beslutet ges längre giltighetstid eller gälla tills vidare.

Ändringen av hänvisningen i *andra stycket* är en följd av ändringarna i 4 §. Beslut om skyddsobjekt som faller in under nämnda punkter ska därmed gälla för en viss tid, längst fem år. Tillägget om att beslutet i vissa fall kan ges annan giltighetstid gäller oförändrat. Vidare görs språkliga ändringar.

9.2 Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

Ändringarna i 9 och 16 §§ kamerabevakningslagen är en följd av de föreslagna ändringarna i 4 § skyddslagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Sammanfattning av delbetänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26)

De huvudsakliga förslagen i korthet

Kommitténs förslag innebär att skyddslagens uppräkningslista av möjliga skyddsobjekt utvidgas något. Utöver att objekt för posthantering, livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap tillförs uppräkningslistan, införs en möjlighet att besluta om militära fordon som skyddsobjekt. Därtill utsträcks tiden för Försvarsmaktens beslutanderätt i fråga om tillfälliga skyddsobjekt. Förslaget innebär också att regeringen ges en ökad flexibilitet när det gäller att utöka skyddslagens tillämpningsområde under extraordinära förhållanden. Slutligen innebär förslaget ett förtydligande av skyddslagens tillträdesförbud i förhållande till drönare och andra obemannade farkoster samt en uttrycklig befogenhet för skyddsvakter att ingripa mot dessa om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften.

Uppdraget

Till följd av den försämrade säkerhetspolitiska situationen i Europa ställs ökade krav på den svenska totalförsvarsförmågan. Den parlamentariska kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har tillsatts mot denna bakgrund. En del av kommitténs uppdrag, vilken redovisas i detta delbetänkande, har varit att analysera några frågor som rör skyddslagstiftningen, dvs. skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523). Närmare bestämt ska kommittén i huvudsak bedöma:

- om det finns behov av utökade möjligheter att besluta om skyddsobjekt till skydd för civil och militär verksamhet,
- om militära skyddsområden bör återinföras, samt
- om det finns skäl att utöka en skyddsvakts befogenheter vid skyddet av skyddsobjekt mot drönare.

Kort om skyddslagen

Skyddslagstiftningen har sedan sin tillkomst i början av 1900-talet varit inriktad på att skydda militär verksamhet och att tillgodose Försvarsmaktens behov av särskilda skyddsåtgärder för att fullgöra myndighetens uppdrag. Allteftersom har skyddet av civil verksamhet, både med och utan direkt anknytning till totalförsvaret, fått ett större genomslag i lagstiftningen. Den nuvarande skyddslagen trädde i kraft den 1 juli 2010.

Skyddslagen ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa objekt mot i lagen angivna hot, nämligen sabotage, terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt grovt rån (1 §). Skyddet gäller för särskilt uppräknade byggnader, anläggningar, områden samt militära fartyg och luftfartyg, vilka kan beslutas vara

skyddsobjekt. De möjliga skyddsobjekten kan delas upp i sådana som huvudsakligen används för civila ändamål och beslutas av länsstyrelse (4 §) samt sådana som huvudsakligen används av Försvarsmakten och beslutas av denna myndighet (5 §). I det följande benämns dessa som civila respektive militära skyddsobjekt. Under vissa extraordinära förhållanden kan även andra typer av objekt än de i 4 och 5 §§ uppräknade göras till skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret (6 §).

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Genom särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med eller ersättas av bl.a. förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (7 §). Skyddsobjekt får bevakas av skyddsvakter, som i lagen getts särskilda befogenheter. Om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften får skyddsvakter enligt dessa regler bl.a. besluta om kroppsvisitation och undersökning av viss egendom samt avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhändertar personer inom eller invid skyddsobjektet (11–12 §§).

Närmare överväganden

Utgångspunkter för kommitténs analys av civila och militära skyddsobjekt

Kommitténs uppdrag omfattar inte skyddslagens grundläggande konstruktion, formerna för beslut om skyddsobjekt och principerna för finansiering av skyddsåtgärderna. Vårt uppdrag har alltså inte varit att företa en fullständig översyn av skyddslagstiftningen. Med detta i beaktande har kommitténs arbete varit inriktat på att identifiera om det ur totalförsvarets perspektiv finns skyddsvärda objekt som i dag inte träffas av skyddslagen och övervägt om skyddslagen är rätt medel för att erbjuda objekten skydd. Det är kommitténs slutsats att huvuddelen av de objekt som kan betraktas som skyddsvärda mot de i skyddslagen angivna hoten också omfattas av lagens tillämpningsområde och att lagen därmed i huvudsak motsvarar behoven för totalförsvaret. I några avseenden är det dock påkallat att utöka och förtydliga lagens tillämpningsområde.

Civila skyddsobjekt

För att bättre tillgodose totalförsvarets behov av skydd under såväl normala förhållanden som under säkerhetspolitiska kriser och ytterst krig, föreslår kommittén att skyddslagens uppräknade möjliga civila skyddsobjekt utökas till att omfatta objekt inom posthantering. Även på försörjningsområdet föreslås att den befintliga uppräknade möjliga skyddsobjekt (försörjning med energi och vatten) utökas till att omfatta skyddsobjekt inom livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap. Inom dessa kategorier har kommittén identifierat objekt som är av betydelse för totalförsvaret men som med dagens lagstiftning inte kan beslutas vara skyddsobjekt.

I fråga om befintliga skyddsobjekt görs några språkliga förändringar i förtydligande syfte. Bland annat föreslås att bestämmelsen som omfattar funktioner och områden av central betydelse när det gäller att bevara samhällets och därmed också totalförsvarets förmåga att fungera på ett tillfredsställande sätt (4 § 4 skyddslagen) delas upp i två nya punkter. Med utgångspunkt i att de objekt och verksamheter som räknas upp i bestämmelsen är skyddsvärda oavsett om det råder höjd beredskap eller inte föreslås att den första punkten räknar upp skyddsvärda objekt inom viktiga samhällsfunktioner och den andra punkten objekt som är avsedda för ”ledning av räddningstjänst samt ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser och höjd beredskap”. På det sättet anser kommittén att det blir tydligare att infrastrukturen som används för ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser eller vid höjd beredskap kompletterar uppräknningen av samhällsviktig verksamhet och att det i samtliga fall behöver beaktas vilket skyddsvärde objekten har ur ett totalförsvarsperspektiv. De befintliga begreppen ”totalförsvarets civila delar i övrigt” och ”fredstida krishantering” utgår därmed. Dessa förändringar menar kommittén tydliggör bestämmelsen och förenklar tillämpningen av densamma.

Militära skyddsobjekt

När det gäller skyddet av militär verksamhet föreslår kommittén att det ska bli möjligt att besluta om militära fordon som skyddsobjekt. De ökade krav som ställs på den svenska försvarsförmågan har bidragit till förändrade krav på Försvarsmaktens verksamhet, vilket lett till att antalet militära transporter och militära fordon fortsatt att öka och blivit en allt viktigare del av Försvarsmaktens verksamhet. Genom att militära fordon tillförs som möjliga skyddsobjekt förbättras Försvarsmaktens möjligheter att hindra observatörer från att undersöka, mäta in och skada materiel samt att hindra personer från att komma för nära transporter av t.ex. explosiva ämnen och vapen samtidigt som kravet på mobilitet i verksamheten tillgodoses.

Försvarsmaktens tillfälliga beslut om skyddsobjekt

Områden där Försvarsmakten m.fl. tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådana verksamheter kan inträffa kan beslutas vara skyddsobjekt. På samma sätt kan områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet kan spärras av genom att de beslutas vara skyddsobjekt. Försvarsmakten kan fatta beslut om avspärrningar enligt bestämmelserna för en tid om längst tre dygn. Därefter är länsstyrelsen beslutande myndighet, vilket följer av skyddsförordningen.

Kommittén föreslår att Försvarsmaktens beslutanderätt rörande sådana skyddsobjekt ska gälla för längre tid. För beslut gällande övningar, prov eller försök förlängs tiden till trettio dygn. För Försvarsmaktens beslut när fråga är om att hindra kränkningar av Sveriges territorium eller möta väpnat angrepp förlängs tiden till femton dygn, dock med ett krav på att behovet av avspärrning behöver omprövas senast efter tio dygn. Därefter ska länsstyrelsens beslut alltså behöva inhämtas.

Övningar, prov och försök är nödvändig verksamhet för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp. Denna verksamhet ser helt annorlunda ut än vid den senaste översynen av skyddslagen 2010. Dels pågår Försvarsmaktens övningar i dag regelmässigt under betydligt längre tid än tre dygn, dels har övningarna blivit fler. Kommittén anser att beslutsfattandet bör anpassas till dagens förhållanden. Genom att förlänga tiden för Försvarsmaktens beslutsfattande tydliggörs och effektiviseras beslutsfattandet. Även när det gäller verksamhet som bedrivs i syfte att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp är ett effektivt beslutsfattande viktigt. I dessa situationer kan påverkan på civilbefolkningen dock bli omfattande och svår att förutse på förhand. Kommittén anser därför att länsstyrelsen bör komma in tidigare i det beslutsfattandet än vad som är fallet vid övningar, prov eller försök.

Militära skyddsområden

Fram till 2010 fanns i skyddslagen en möjlighet för regeringen att besluta om militära skyddsområden, vilket i huvudsak innebar att utländska medborgare under vissa förutsättningar kunde förbjudas tillträde till dessa områden. Även om inte heller tidigare skyddslagstiftning innehöll några uttryckliga geografiska begränsningar för skyddsobjekt, omfattade militära skyddsområden i praktiken avsevärt större ytor än skyddsobjekten. Kommittén har fått i uppdrag att särskilt överväga ett återinförande av militära skyddsområden i syfte att öka möjligheterna att skydda militär verksamhet inom större geografiska områden. Kommitténs bedömning är att tillräckliga möjligheter i detta avseende finns inom ramen för befintliga bestämmelser om skyddsobjekt. Kommittén föreslår därför inte ett återinförande av reglerna om militära skyddsområden eller en annan motsvarande reglering. Vid bedömningen har vi bl.a. fäst vikt vid att skyddsobjekt inte behöver avse byggnader eller anläggningar, utan också kan avse områden, samt att skyddslagen ger utrymme för tillräcklig flexibilitet i fråga om skyddsobjektens geografiska utsträckning.

Beslut om skyddsobjekt under extraordinära förhållanden

Skyddslagens bestämmelse om utvidgning av möjliga typer av skyddsobjekt under extraordinära förhållanden förutsätter att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara, eller att det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Dagens hotbild är mer komplex och diffus än tidigare och den är inte statisk. Kommittén bedömer att behovet av att utvidga kretsen av möjliga skyddsobjekt under extraordinära förhållanden kan uppstå utan att hotbilden når upp till de kriterier som nu gäller. Kommittén föreslår därför att regeringen situationsanpassat, och utifrån vad som är motiverat med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, även ges möjlighet att fatta beslut som innebär att ytterligare byggnader m.m. av betydelse för totalförsvaret kan förses med ett förstärkt skydd. Genom en tydligare skrivning klargörs det också att en utvidgning av möjliga skydds-

objekt alltid förutsätter ett beslut av regeringen, i form av ett beslut aningen om höjd beredskap eller med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Skyddet av skyddsobjekt mot utbildning eller annan förbjuden verksamhet som sker med hjälp av obemannade luftfartyg

Användningen av kamerautrustade drönare har blivit allt vanligare under senare år och tekniken har många legitima användningsområden. Samtidigt kan drönare användas i fientligt syfte till bl.a. underrättelseinhämtning eller i direkta angrepp såsom terroristbrott eller sabotage. Flygning med drönare nära civila och militära skyddsobjekt har uppmärksammats vid ett flertal tillfällen de senaste åren och trenden är ökande. Det är därför viktigt att skyddet av skyddsobjekt kan upprätthållas mot utbildning eller annan förbjuden verksamhet som sker med hjälp av drönare. Teknikutvecklingen på området gör att skyddet kan behöva upprätthållas även mot andra obemannade farkoster i luft, på land och i vatten. Vi har därför i våra överväganden strävat efter teknikneutrala formuleringar.

En central del av skyddet är skyddsvakterna och de befogenheter de har för att kunna ingripa mot utifrån kommande hot. För att kunna agera behöver en skyddsvakt dels med säkerhet veta om tillträdesförbudet och övriga förbud som gäller för skyddsobjekt även omfattar drönare, dels ha befogenhet att ingripa. Detta har utgjort kommitténs utgångspunkter.

När det först gäller skyddslagens tillträdesförbud, är det inte klarlagt att begreppet ”tillträde” omfattar tillträde som sker med hjälp av drönare eller annan obemannad teknik. Kommittén föreslår ett sådant förtydligande. Visserligen kan drönare som används inom eller i närheten av skyddsobjekt träffas av andra regelverk. Drönare med kamerafunktion kan innebära överträdelse av skyddslagens utbildningsförbud och annan otillåten verksamhet med drönare som hjälpmedel kan aktualisera straffbestämmelser i bl.a. brottsbalken. Därtill omfattas drönare även av den allmänna luftfartslagstiftningen och restriktionsområden för luftfart. Kommittén bedömer dock att ett tydliggörande av att tillträdesförbudet i skyddslagen träffar obehörigt tillträde med drönare och andra obemannade farkoster innebär ett bättre skydd för skyddsobjekten än att förlita sig på regler om restriktionsområden eller förbud mot viss otillåten verksamhet som kan bedrivas genom den obemannade tekniken.

Det befintliga tillträdesförbudet gäller inom skyddsobjektets gränser, även om viss rättsverkan ovanför skyddsobjektet är avsedd. Kommittén bedömer att drönare av naturliga skäl många gånger rör sig i luftrummet ovanför och/eller vid sidan av ett skyddsobjekt, snarare än inom detta. Kommittén föreslår därför att det tydliggörs att tillträdesförbudet för drönare och andra obemannade farkoster även gäller i luftrummet ovanför skyddsobjektet samt att förbudet för dessa farkoster utvidgas till att även gälla i skyddsobjektets närhet.

När det gäller skyddsvakter och deras möjligheter att ingripa mot utifrån kommande hot, har de i skyddslagen försetts med en rad befogenheter att använda vid bevakningen av skyddsobjekten. Det finns också särskilda be-

stämmelser som syftar till att säkerställa att skyddsvakter har rätt kompetens och utrustning för sitt uppdrag. Av naturliga skäl är befogenheterna främst inriktade på ingripande mot fysiska personer. De är därför inte alltid användbara vid ingripande mot drönare, i vart fall då drönaroperatören i fråga inte finns på plats eller kan identifieras. Skyddslagen innehåller inte någon uttrycklig befogenhet för skyddsvakter att ingripa mot enbart egendom. Kommittén föreslår därför en ny bestämmelse i skyddslagen, som ger den som bevakar skyddsobjekt befogenheten att i den mån så krävs för att fullgöra bevakningsuppgiften ingripa mot drönare och andra obemannade farkoster. När det gäller de geografiska gränserna för befogenheten föreslår kommittén att de överensstämmer med gränserna för det förtydligade tillträdesförbudet för drönare och andra obemannade farkoster. Bestämmelsen pekar inte ut någon särskild metod eller teknik vid ingripandet. Nya metoder utvecklas löpande och användningen av viss teknik regleras i annan lagstiftning. Avsikten är därför att bestämmelsen ska kunna fungera i takt med att nya metoder utvecklas och kan bli såväl möjliga som lagliga att använda för skyddsvakter.

Ett ingripande mot drönare kan kräva våldsanvändning mot egendomen. Skyddsvakter omfattas i fråga om våldsanvändning av vissa bestämmelser i polislagen, men dessa avser främst våld mot person. Även de allmänna bestämmelserna om nödvärn och nöd kan aktualiseras. Det är dock enligt kommitténs mening inte lämpligt att skyddsvakter ska behöva tillämpa reglerna om ansvarsfrihet vid genomförande av tjänsteåtgärder som mer regelmässigt kan antas ingå i deras mandat. Kommittén föreslår därför en i skyddslagen uttrycklig rätt för den som bevakar skyddsobjekt att vid ingripande mot drönare och andra obemannade farkoster använda våld mot egendomen. I den föreslagna bestämmelsen anges samtidigt att sådan våldsanvändning endast får ske i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Skyddslagen innehåller särskilda regler om beslag. Kommittén bedömer att reglerna kan tillämpas i förhållande till drönare och ger väl avvägda möjligheter för beslag av dessa.

Delbetänkandets lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 4, 5, 6, 7, 11, 16, 19 och 20 §§ skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Följande byggnader, andra anläggningar och områden kan beslutas vara skyddsobjekt

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

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

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

4. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering, energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål, och

5. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för verksamhet som innefattar upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt.

3. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för verksamhet som innefattar upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt,

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

5. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för elektroniska kommunikationer, posthantering, transporter, försvarsindustriella ändamål eller försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap, och

6. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för ledning

5 §

Följande byggnader, andra anläggningar och områden eller objekt kan också beslutas vara skyddsobjekt

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

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg, luftfartyg och fordon,

2. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

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

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

5. områden där ett Natohögkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världlandsstöd, och

6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

6 §

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

När det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får andra byggnader, anläggningar eller områden än sådana som nämns i 4 och 5 §§ beslutas vara skyddsobjekt om de är av betydelse för totalförsvaret.

Under samma förhållanden kan lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

7 §

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. *Tillträdesförbudet innebär även ett förbud för obehöriga att fjärrstyra obemannat luftfartyg eller annan obemannad farkost inom eller över skyddsobjektet eller i dess närhet.*

Genom särskilt beslut kan tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra utbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet.

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

11 §

Den som bevakar ett skyddsobjekt får 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 denna lag.

Den som bevakar ett skyddsobjekt får om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften ingripa mot ett obemannat luftfartyg eller annan obemannad farkost som befinner sig inom, över eller i närheten av skyddsobjektet. Våld mot farkosten får därvid användas i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

16 §

Över kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden, gripanden och beslag ska det föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit då åtgärden vidtogs.

Över kroppsvisitationer, *ingripanden mot obemannade luftfartyg och andra obemannade farkoster*, tillfälliga omhändertaganden, gripanden och beslag ska det föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit då åtgärden vidtogs.

19 §

Byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 4 § 2 får beslutas vara skyddsobjekt efter medgivande av riksdagens talman.

Byggnader, andra anläggningar, områden eller objekt som anges i 4 § 4 eller 5 eller som anges i 6 § får inte beslutas vara skyddsobjekt utan medgivande av ägaren, om denne är någon annan än staten. Vad som föreskrivs om ägaren gäller också den som nyttjar byggnaden, anläggningen, området eller objektet.

Byggnader, andra anläggningar, områden eller objekt som anges i 4 § 3, 5 eller 6 eller som anges i 6 § får inte beslutas vara skyddsobjekt utan medgivande av ägaren, om denne är någon annan än staten. Vad som föreskrivs om ägaren gäller också den som nyttjar byggnaden, anläggningen, området eller objektet.

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

Ett beslut om skyddsobjekt ska gälla tills vidare eller under en viss angiven tid.

Ett beslut om skyddsobjekt enligt 4 § 4 eller 5 ska dock gälla för en viss tid, 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 att gälla tills vidare.

Ett beslut om skyddsobjekt enligt 4 § 3, 5 eller 6 ska dock gälla för en viss tid, 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 att gälla tills vidare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460)

Härigenom föreskrivs att 10 och 27 §§ kameraövervakningslagen (2013:460) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Tillstånd till kameraövervakning krävs inte

1. vid övervakning som sker med en övervakningskamera som för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön är uppsatt på ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren,

2. vid övervakning som bedrivs av Trafikverket

a) i form av vägtrafikövervakning,

b) vid en betalstation som avses i bilagorna till lagen (2004:629) om trängselskatt och som sker för att samla in endast uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas, eller

c) vid en betalstation på allmän väg som används vid uttag av infrastrukturavgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och som sker för att samla in endast uppgifter som behövs för att beslut om infrastrukturavgift ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan avgift betalas,

3. vid sådan trafikövervakning i en vägtunnel som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som bedrivs av någon annan tunnelhållare än Trafikverket,

4. vid övervakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

5. vid övervakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 5 § 1–4 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om övervakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

5. vid övervakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 och 6, 5 § 1–4 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om övervakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

6. vid övervakning som Försvarmakten bedriver från fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan övervakning, eller

7. vid övervakning i ett kasino som avses i kasinolagen (1999:355), om övervakningen har till syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott eller lösa tvister om spel mellan spelare och den som anordnar spelet.

Undantaget från tillståndsplikten i första stycket 5 gäller inte för sådana byggnader, andra anläggningar och områden som används för

Undantaget från tillståndsplikten i första stycket 5 gäller inte för sådana byggnader, andra anläggningar och områden som används för eller är avsedda för *ledning och*

eller är avsedda för fredstida kris- *samordning av civil verksamhet vid* Bilaga 2
hantering enligt 4 § 4 skyddslagen. *kriser enligt 4 § 6 skyddslagen.*

Vid övervakning enligt första stycket 7 får inte avlyssning eller upptagning av ljud ske utan tillstånd.

27 §

Uppllysning enligt 25 och 26 §§ behöver inte lämnas vid

1. övervakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. övervakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 5 § 1–4 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om övervakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

2. övervakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 och 6, 5 § 1–4 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om övervakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

3. övervakning som Försvarsmakten bedriver från fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan övervakning, eller

4. övervakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, om övervakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Undantaget från upplysningsplikten i första stycket 2 gäller inte för sådana byggnader, andra anläggningar eller områden som används för eller är avsedda för fredstida krishantering enligt 4 § 4 skyddslagen.

Undantaget från upplysningsplikten i första stycket 2 gäller inte för sådana byggnader, andra anläggningar eller områden som används för eller är avsedda för *ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser* enligt 4 § 6 skyddslagen.

Om det finns synnerliga skäl får länsstyrelsen besluta om undantag från upplysningsplikten i andra fall än de som anges i första stycket. En ansökan om undantag ska vara skriftlig. I sådana ärenden tillämpas 17 § andra stycket och 19 §, om övervakningsutrustningen ska kunna riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Ett beslut om undantag ska förenas med de villkor som behövs.

De undantag från upplysningsplikten som avses i första och tredje styckena gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid övervakningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26) inkommit från Svea hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Luleå, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Datainspektionen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Läke- medelsverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Livsmedelsverket, Borlänge kommun, Eksjö kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Göteborg kommun, Hallsberg kommun, Lindesbergs kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Varberg kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Österåkers kommun, Östhammars kommun, Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd (BYA), SOS Alarm Sverige AB, Sveriges Television, Svenska Transportarbetarförbundet, Svensk Kärnbränslehantering AB, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Swedavia AB och Säkerhetsföretagen.

Riksdagens ombudsmän, Kalmar kommun, Kramfors kommun och Sveriges advokatsamfund har avstått från att yttra sig.

Emmaboda kommun, Eslövs kommun, Hedemora kommun, Karlstad kommun, Kristianstads kommun, Linköpings kommun, Luleå kommun, Sigtuna kommun, Solna kommun, Sundsvalls kommun, Åmåls kommun, Älvsbyns kommun, Ödeshögs kommun, Apoteket AB, Apoteket Produktion & Laboratorier AB, PostNord AB, Specialfastigheter i Sverige AB, Sveriges hamnar, Sveriges Radio AB, Svensk dagligvaruhandel, Säkerhetsbranschen, Säkerhets- och försvarsföretagen och Teracom AB har inte hörts av.

Dessutom har, på eget initiativ, säkerhetschefen i Oskarshamn kommun, Uniper, Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamns kärnkraftverk, OKG AB, Energiföretagen Sverige, Vattenfall AB, Ringhals AB, Forsmarks Kraftgrupp AB och Länsstyrelsen i Kronobergs län inkommit med synpunkter.