

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-12-16

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, regeringsrådet Carina Stävberg och justitierådet Ella Nyström.

Skyddslagen

Enligt en lagrådsremiss den 3 december 2009 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. skyddslag,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m.,
4. lag om ändring i minerallagen (1991:45),
5. lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.,
6. lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627),
7. lag om ändring i elberedskapslagen (1997:288),
8. lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning,
9. lag om ändring i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Chris Stattin.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Remissen innehåller huvudsakligen ett förslag till skyddslag, vilken är avsedd att ersätta den nuvarande lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. I den nya lagen föreslås att grovt rån ska bli ett nytt skyddsändamål. Vidare föreslås ett utökat antal föreskrifter om godkännande av skyddsvakt och om möjligheten att överklaga förvaltningsbeslut, samtidigt som reglerna om militära skyddsområden föreslås bli avskaffade. De förslag till ändringar i andra lagar som remissen innehåller utgör s.k. följdändringar med anledning av den föreslagna nya lagen.

Förslaget till skyddslag

Rubriken till 1 och 2 §§

I paragraferna anges regleringens syfte. Endast de i bestämmelserna angivna skyddsändamålen får läggas till grund för ett beslut om inrättande av ett skyddsobjekt. En författningsrubrik bör formuleras så att den ger upplysning om paragrafernas innehåll. Mot denna bakgrund föreslås att rubriken "Inledande bestämmelser" i stället ges lydelsen "Skyddsändamål".

3 §

Enligt Lagrådets mening innebär formuleringen "...kan det beslutas att något ska vara skyddsobjekt" att det är möjligt att ge bestämmelsen en vidare tolkning än som är avsedd. Lagrådet föreslår att bestämmelsen får följande lydelse:

För att tillgodose behovet av skydd enligt 1 eller 2 § får skyddsobjekt inrättas.

4 §

Formuleringen i inledningen av bestämmelsen "Som skyddsobjekt kan beslutas ..." är språkligt sett mindre lämplig. Lagrådet föreslår formuleringen "Följande objekt kan beslutas vara skyddsobjekt, nämligen ...".

Beträffande punkten 4 framgår av remissen att begreppet "ledning av" avses syfta endast på räddningstjänsten och totalförsvarets civila delar i övrigt. Detta bör tydliggöras genom att orden "eller för" infogas (och ersätter kommatecknet) efter orden "totalförsvarets civila delar i övrigt".

Under punkten 5 sist upptagna "Sveriges försörjning med sedlar och mynt" kan lämpligen flyttas till punkten 4 och där placeras sist.

5 §

Inledningen av bestämmelsen bör justeras språkligt på motsvarande sätt som inledningen av 4 § och ges lydelsen "Följande objekt kan också beslutas vara skyddsobjekt, nämligen...".

I punkten 2 bör i förtydligande syfte infogas ordet "oförutsedda" framför ordet "följder", eftersom bestämmelsen enligt vad som framgår av remissen endast tar sikte på följder av oförutsett slag.

6 §

I första stycket bör ordet "Också" utgå och bestämmelsen inledas med "Andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som..."

Enligt andra stycket kan lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt om de är av betydelse för totalförsvaret och Sverige befinner sig i krig eller i krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Någon bestämmelse som medger att militära fordon kan förklaras vara skyddsobjekt föreslås däremot inte. Enligt Lagrådets mening är det givet att skyddsintresset för vissa militära fordon kan vara lika angeläget som för lok och järnvägsvagnar under sådana extraordinära förhållanden som beskrivs i bestämmelsens första stycke. Samma synpunkter gör sig gällande i fråga om vissa rörliga vapen- och försvarssystem som är fordonsbaserade och som torde vara att jämställa med de fasta försvarsanläggningar och de militära fartyg och luftfartyg som nuvarande lagstiftning omfattar.

7 §

Av paragrafen framgår att ett beslut om skyddsobjekt kan medföra olika slags förbud. Eftersom en överträdelse av ett sådant förbud är straffsanktionerad (förslagets 30 §), bör en myndighets beslut i varje särskilt fall innehålla uppgift om förbudets innehåll, även om detta enbart skulle vara ett tillträdesförbud. Härav följer att regeln i första stycket borde tydliggöra att beslutet som sådant ska ange förbudets art. Förbudens framträdande betydelse i paragrafen bör också medföra att rubriken byts ut och helt enkelt ges lydelsen "Förbud".

Av bestämmelsen i andra stycket framgår att det med avbildningar avses fotografier och andra avbildningar. Den valda terminologin bör medföra att termen avbildning kan användas i lagtexten och därvid omfatta även fotografier.

Paragrafen skulle förslagsvis kunna ges följande lydelse:

Förbud

Ett beslut om skyddsobjekt ska, om inte annat följer av beslut enligt andra stycket, innehålla ett förbud för obehöriga att beträda skyddsobjektet (tillträdesförbud).

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

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

8 §

Av den föreslagna regeln bör framgå att förbudet riktar sig enbart mot enskild person och exempelvis inte mot Försvarmakten när denna myndighet innehar nyttjanderätten till området. Paragrafen föreslås kunna ges följande lydelse:

Om ett förbud som avses i 7 § omfattar ett område som anges i 5 § 2 eller 3, gäller förbudet också för enskild person som äger eller annars nyttjar området.

9 §

I bestämmelsen används benämningarna polis och poliser i stället för polisman respektive polismän. Enligt Lagrådets mening saknas det anledning att gå ifrån benämningarna polisman/polismän, vilka såvitt Lagrådet kunnat finna alltjämt är gängse i lagtext.

10 §

I bestämmelsen anges de skyldigheter som ankommer på en enskild som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid

ett skyddsobjekt. Lagrådet föreslår att föreskrifterna i punkterna 2 och 3 förtydligas och ges följande lydelse.

2. underkasta sig kroppsvisitation som inte avser undersökning av brev eller annan enskild handling, samt
3. finna sig i undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg som har medförts till platsen.

11 och 12 §§

I paragraferna regleras skyddsvaktens befogenheter gentemot den enskilde. Skyddsvaktens befogenhet att vidta vissa åtgärder begränsas enligt 11 § av "om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras". I 12 § har begränsningen getts formuleringen "i den utsträckning som krävs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras". Under förutsättning att ingen saklig skillnad är avsedd bör, till undvikande av missförstånd, begränsningen i de båda paragraferna ges samma lydelse.

Lagrådet föreslår vidare, för att uppnå överensstämmelse med den punktindelning som valts i 10 § 2 och 3, att sista ledet i 12 § 3 "vägrar att finna sig i undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg" får bilda en ny punkt 4.

16 §

I bestämmelsen föreskrivs att det ska föras protokoll över kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden och beslag. Enligt Lagrådets mening bör det föras protokoll även över gripanden enligt 13 §, jfr 27 § polislagen (1984:387).

Paragrafen avslutas med uttrycket "... då åtgärden genomfördes". Språkligt mera korrekt är "...då åtgärden vidtogs."

17 §

På motsvarande sätt som i 9 § bör "polis" i första styckets första mening och i tredje stycket bytas ut mot "polisman". I förtydligande syfte bör i första styckets andra mening "henne eller honom" bytas ut mot "polismannen".

18 §

Kompetensregeln i första stycket bör ange att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta *i frågor om* skyddsobjekt. Jfr första meningen i förslagets 33 §. Det kommer då att framgå att kompetensen omfattar inte bara förklaringen att ett visst objekt ska vara ett skyddsobjekt utan också rätten att meddela förbud och att upphäva eller ändra ett redan meddelat beslut.

Efter vissa språkliga justeringar skulle paragrafen kunna ges följande lydelse:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta i frågor om skyddsobjekt.

Ett sådant beslut får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet.

Så långt det är möjligt ska tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för allmänna eller enskilda intressen.

19 §

Vissa språkliga justeringar bör göras i andra och tredje styckena. Således bör det i andra stycket markeras att siffran 5 hänför sig till denna punkt i 4 §, medan siffran 6 avser paragrafen med detta

nummer. Vidare bör de uppräknade objekten i tredje stycket anges i singularis.

Andra och tredje styckena bör därför ges följande lydelse:

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.

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

22 §

Bestämmelsen skulle framstå som något mera klagörande om den gavs följande lydelse:

Ett beslut om skyddsobjekt får upphävas eller ändras om förutsättningarna för beslutet har ändrats.

23 §

I paragrafen föreskrivs att den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt ansvarar för att objektet bevakas och för att upplysning om beslutet om skyddsobjektet lämnas på visst sätt. I vissa situationer kan det vara Försvarmakten och inte den enskilde markägaren som ansvarar för skyddet och upplysningen. Andra liknande situationer kan tänkas då ansvaret åvilar nyttjanderättshavaren och inte ägaren. Enligt Lagrådets mening bör en myndighets beslut i varje enskilt fall innehålla uppgift om vem som har nämnda ansvar. Lagrådet föreslår därför att det i bestämmelsen tydliggörs att beslutet om skyddsobjekt ska ange vem som ansvarar för bevakningen och upplysningen om skyddsobjektet.

Vidare bör övervägas om inte 22 och 23 §§ bör byta plats så att 23 § blir 22 § och 22 § blir 23 §.

25 §

Första stycket innehåller kraven för att bli godkänd som skyddsvakt. Eftersom en skyddsvakt kan vara anställd, ha ett uppdrag eller fullgöra militär tjänst är det en fördel om ordet skyddsvaktstjänst undviks i lagtexten. Sista ledet av första stycket föreslås därför få följande lydelse: "...lämpligheten i övrigt för uppgiften som skyddsvakt."

27 §

Formuleringen i tredje stycket att ett godkännande ska återkallas tills vidare är från språklig synpunkt inte acceptabel. Lagrådet föreslår att regeln formuleras om och då förslagsvis ges följande lydelse:

Ett beslut om återkallelse av ett godkännande ska gälla tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande, om det kan antas att godkännandet kommer att slutligt återkallas.

29 §

Ett godkännande som skyddsvakt kan avse en anställning eller ett uppdrag hos viss arbets- eller uppdragsgivare eller tjänstgöring vid vissa skyddsobjekt (se 25 §). I bestämmelsen om tystnadsplikt används formuleringen "tjänstgör eller har tjänstgjort som skyddsvakt". Lagrådet föreslår att första stycket justeras språkligt för att bättre knyta an till vilka skyddsvakter som avses med tystnadsplikten. Bestämmelsen kan ges följande lydelse:

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

30 §

I stället för uttrycket "förbud enligt 7 §" bör förbudet preciseras som "ett förbud som avses i 7 §".

32 §

Lagrådet föreslår att första stycket får följande lydelse:

Avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt denna lag ska förklaras förverkade.

33 och 34 §§

Bestämmelsen i 34 § har ett så nära samband med reglerna i 33 § att den bör placeras i ett andra stycke i 33 §.

Från rättssäkerhetssynpunkt får det inte råda något tvivel om huruvida ett visst beslut är överklagbart eller inte. Till följd av att det i den allmänna motiveringen (avsnitt 15) anges att andra beslut än de som nämns i 33 § inte ska kunna överklagas blir det ytterst viktigt att de beslut som ska vara överklagbara klart preciseras i bestämmelsen. Vilka beslut det kan vara fråga om är dock alltför vagt angivet. De beslut som avses borde kunna anges genom omnämnande av de bestämmelser till vilka besluten hänför sig, jfr nuvarande 19 § förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 15) klargörs att beslut som fattas av regeringen inte ska kunna överklagas. Det bör uppmärk-

sammans att de beslut som regeringen kan komma att meddela med stöd av den föreslagna lagen vanligtvis blir av det slag att de kan bli föremål för rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Övergångsbestämmelserna

I punkterna 1 och 5 används uttrycket "den gamla lagen". I punkterna 3 och 4 hänvisas i stället till "äldre föreskrifter". Vid hänvisningen till fortsatt giltighet av äldre bestämmelser bör lydelsen i övergångsbestämmelserna vara enhetlig. Lagrådet föreslår att uttrycket "äldre föreskrifter" används.

I punkten 4 synes orden "handläggs och" vara överflödiga och föreslås utgå.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

21 kap. 3 §

Av punkten 2 följer att skyddsområdesvakter ska kunna förordnas med stöd av den föreslagna skyddslagen. Någon sådan möjlighet torde dock inte komma att finnas. Bestämmelsen bör således justeras.

Förslaget till lag om ändring i lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

2 §

Lagrådet anför samma synpunkter beträffande punkten 3 som i fråga om förslaget till lag om ändring i brottsbalken.

Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen

10 §

Formuleringen i andra stycket bör anknyta till formuleringen i 1 § i den föreslagna skyddslagen och efter viss ytterligare språklig justering lyda:

Bestämmelser som möjliggör förbud mot tillträde till vissa byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt finns i skyddslagen (2010:000).

Förslaget till lag om ändring i lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter

6 §

Formuleringen i sista stycket bör anknyta till formuleringen i 4 § 2 i den föreslagna skyddslagen och efter viss ytterligare språklig justering lyda:

Bestämmelser som möjliggör förbud mot tillträde till vissa byggnader, andra anläggningar och områden finns i skyddslagen (2010:000).

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga förslag utan erinran.