Ref

Betänkande av utredningen om tillträdesskydd.

MILITÄRA SKYDDS-OMRÅDEN

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1986:7

Ref

Betänkande av utredningen om tillträdesskydd.

MILITÄRA SKYDDS-OMRÅDEN

SOU 1986:7

119

Statens offentliga utredningar
1986: 7
Försvarsdepartementet

Militära skyddsområden

Betänkande av utredningen om tillträdesskydd

Stockholm 1986

Omslag Liber Information

ISBN 91-38-09195-X
ISSN 0375-250X

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1986
ALLF 1036001

Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 13 maj 1982 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över reglerna om tillträdesskydd. Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 28 juni 1982 som utredare generaldirektören Nils Simonsson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 30 augusti 1982 översten av 1. graden Lars Hansson och byråchefen Rune Johannesson.

Till sekreterare i utredningen förordnades den 30 augusti 1982 numera rådmannen Göran Staafgård och till biträdande sekreterare numera avdelningsdirektören Stefan Ryding-Berg.

Utredningen, som kallat sig utredningen om tillträdesskydd, har tidigare avgett delbetänkandet Tjänstgöring i fred för hemvärnet (Ds Fö 1983: 11).

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Militära skyddsområden (SOU 1986: 7).

Malmö i april 1986

Nils Simonsson

/*Göran Staafgård*
Stefan Ryding-Berg

Innehåll

Sammanfattning 9
Författningsförslag 15
1 Inledning 23
1.1 Direktiven 23
1.2 Utredningsarbetets uppläggning och genomförande 26

2 Tillträdesskydd m. m. 29
2.1 Hotbilden – en bakgrund 29
2.2 Begreppen säkerhetsskydd och tillträdesskydd 32
2.2.1 Säkerhetsskydd 32
2.2.2 Tillträdesskydd 34
2.3 Skyddsområden och kontrollområden 34
2.3.1 Kort historik 34
2.3.2 Gällande bestämmelser om skyddsområden och kontrollområden 37
2.3.2.1 Förordningens innehåll 37
2.3.2.2 ÖB tillämpningsföreskrifter 38
2.3.2.3 RPS föreskrifter rörande tillsynen av skydds- och kontrollområden 39
2.4 Lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. – skyddslagen 43
2.5 Viss annan lagstiftning av tillträdesskyddskaraktär 44
2.5.1 För områden på land 44
2.5.2 För luftrummet 45
2.5.3 För vattenområde 45
2.5.4 Tillträdesförbud av hänsyn till djurlivet 46
2.6 Utlänningslagstiftningen 46
2.6.1 Grundläggande fri- och rättigheter 47
2.6.2 Rätten att inresa, vistas och arbeta i Sverige 48
2.6.3 Behörighet att inneha förtroendeuppdrag 49
2.6.4 Rätt att ta del av allmänna handlingar 49
2.6.5 Rätt att idka näring m. m. 50
2.6.6 Rätt att inneha offentlig tjänst 50
2.6.7 Rätt att förvärva naturtillgångar 52
2.6.8 Utlännings rättsliga ställning i övrigt 53
2.6.9 Rösträtt 53
2.7 Utlänningskontrollen 55

2.8 Uppgifter och befogenheter vid tillsyn av skydds- och kontrollområden 57
2.8.1 Tillsynspersonalens uppgifter 57
2.8.2 Tillsynspersonalens befogenheter 58
2.8.2.1 Polispersonalens befogenheter 59
2.8.2.2 Befogenheter för tullverkets personal 64
2.8.2.3 Skyddsområdesvakts befogenheter 65
2.8.2.4 Lotspersonalens befogenheter 66
2.8.2.5 Befogenheter för försvarsmaktens personal . . 66

3 Utländska förhållanden 69

4 Överväganden 71
4.1 De grundläggande motiven 71
4.2 Värdet av skyddsområden 73
4.3 Utredningens principiella bedömning 75
4.4 Utformningen av ett framtida skyddsområdessystem . . . 76
4.4.1 ÖB förslag 76
4.4.2 Andra vägar för en reform 77
4.4.3 Utredningens bedömning 78
4.4.3.1 Kontrollområden 78
4.4.3.2 Förberedda skyddsområden 80
4.4.3.3 Stora skyddsområden med omfattande dispenser för tillträde 80
4.4.3.4 Utredningens sammanfattande bedömning . . 81
4.5 Författningsform 83
4.6 Behandlingen av utlänningar 84
4.6.1 Särbehandling av vissa kategorier utlänningar . . . 84
4.6.2 Utredningens bedömning 86
4.7 Tillsynen av skyddsområden 91
4.7.1 Nuvarande ordning 91
4.7.2 Ändrat tillsynsansvar 92
4.7.3 Utredningens bedömning 92
4.7.4 Tillsynspersonalens befogenheter 96
4.8 Rätt till uppehåll – utan tillstånd 99
4.8.1 Nuvarande ordning 99
4.8.2 Utredningens bedömning 99
4.9 Rätt till uppehåll m. m. – efter tillstånd 101
4.9.1 Nuvarande ordning 101
4.9.2 Utredningens bedömning 102
4.9.2.1 Bosättningstillstånd 102
4.9.2.2 Tillstånd till tillfälliga uppehåll 103
4.9.2.3 Tillståndsmyndighet 104
4.9.2.4 Dispensregelns innehåll 106
4.9.2.5 Principer för tillståndsgivningen 106
4.9.2.6 Nordiska medborgare 107
4.9.2.7 Handläggningen av tillståndsärenden 108

4.10 Särskilt om utlännings uppträdande inom skyddsområde . . 108
4.10.1 Nuvarande ordning 108
4.10.2 ÖB förslag 109
4.10.3 Utredningens bedömning 110
4.10.3.1 Fotografering och liknande 110
4.10.3.2 Förbud mot dykning 115
4.10.3.3 Förande av nationalitetsflagg inom skyddsområde 117
4.10.3.4 Anmälningsskyldighet för uthyrare m. m. . . 120
4.11 Ansvarsbestämmelser 122
4.11.1 Nuvarande ordning 122
4.11.2 Utredningens bedömning 123
4.12 Rapporteftergift 124
4.12.1 Förutsättningarna för att meddela rapporteftergift . . 124
4.12.2 Utredningens bedömning 126
4.13 Information 126
4.13.1 Nuvarande ordning 126
4.13.2 Utredningens bedömning 127

5 *Förslag till militära skyddsområden* 131
5.1 Inledning 131
5.2 Militära skyddsområden inom milo ÖN 133
5.2.1 Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden 133
5.2.2 Nya militära skyddsområden 134
5.3 Militära skyddsområden inom milo NN 134
5.3.1 Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden 134
5.4 Militära skyddsområden inom milo Ö 135
5.4.1 Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden 135
5.4.2 Nya militära skyddsområden 136
5.5 Militära skyddsområden inom milo S 137
5.5.1 Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden 137
5.5.2 Nya militära skyddsområden 137
5.6 Militära skyddsområden inom milo V 137
5.6.1 Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden 137
5.7 Sammanfattning 138

6 *Kostnadsfrågor* 139

7 *Specialmotivering* 141
7.1 Författningsregleringen 141
7.2 Lagen med bestämmelser om militära skyddsområden . . . 142

Särskilt yttrande 149

Bilagor

1. Uppgifter angående sökta och beviljade tillstånd till uppehåll enligt 17 § 1 st. SkoF inom skyddsområde eller kontrollområde åren 1980–1984 153
2. Förordningen (1976: 935) om skyddsområden och kontrollområden 155
3 Kartor . . . . . .

Sammanfattning

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

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

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

Utredningens utformning av skyddsområdesinstitutet

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

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

Utredningen har funnit att de nuvarande kontrollområdena har ett mycket begränsat värde för att hindra obehörig insyn. Det begränsade värdet uppväger inte de nackdelar som följer med en uppdelning i två olika slags områden. En alldeles klar svaghet som visat sig är att de regler som gäller

för kontrollområden har blivit svårbegripliga. Det är också nära nog omöjligt att effektivt övervaka deras efterlevnad.

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

Skyddsområden benämns militära skyddsområden

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

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

Grunder för bestämmande av militära skyddsområden. Val av områden

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

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

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

Utsträckningen av de militära skyddsområdena regleras inte i den av utredningen föreslagna lagen utan i en till lagen knuten förordning. Det blir

alltså på samma sätt som i dag regeringen som beslutar om ett militärt skyddsområdes fastställande och om gränserna för området.

Lag i stället för förordning

I utredningens förslag ändras bestämmelsernas författningsmässiga dräkt från förordning till lag. Genom att förordningen upphöjs till lag har det blivit möjligt att ta in ansvarsbestämmelserna – som nu finns i utlänningslagen – i anslutning till bestämmelserna om vad utlänningar och utländska fartyg har att iaktta. Dessutom innehåller redan den nu gällande förordningen bestämmelser om fotograferingsförbud under vissa förhållanden. Sådana bestämmelser rör informationsfriheten, som är grundlagsfästad. En inskränkning i en grundlagsfästad rättighet kräver lagform. Enligt utredningen bör fotograferingsförbudet finnas kvar om än i modifierad form. Det har sålunda under alla förhållanden behövts en ändrad författningsform, såsom utredningen nu föreslår.

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

Behandlingen av utlänningar

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

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

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

Tillsynsansvaret för militära skyddsområden

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

att militära myndigheter har ansvaret för att tillträdesbestämmelserna efterlevs.

Utredningen har inte kunnat finna att det finns anledning att avvika från vad som nu gäller i fråga om ansvaret för tillsynen. Det är framför allt principiella skäl som dikterat utredningens ställningstagande. Tillsynen av att skyddsområdesbestämmelserna efterlevs måste betraktas som en form av utlänningskontroll. Denna är en polisiär uppgift. Det direkta ansvaret för en verksamhet av polisiär natur skall - enligt en i vårt samhälle fast förankrad uppfattning - vila på polisen. En annan sak är att andra myndigheter skall bistå polisen i dess arbete. Det är också självklart att militära intressen skall beaktas vid planering och utförande av tillsynen.

Tillsynspersonalens befogenheter

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

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

Fotografering, dykning m. m. inom ett militärt skyddsområde

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

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

Ansvarsbestämmelser

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

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

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

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

Information

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

Förslag till
Lag (0000: 00) med bestämmelser om militära skyddsområden

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 §

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

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

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

2 §

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

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

En utlänning får inte inneha sprängämne inom ett militärt skyddsområde.

Tillåtna platser, vägar och vattenfarleder

3 §

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

4 §

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

5 §

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

6 §

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

Tillstånd i särskilda fall att uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde

7 §

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

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

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

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

8 §

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

Tillstånd får återkallas när hänsyn till rikets säkerhet föranleder det.

Uppgiftsskyldighet för utlänningar m. m.

9 §

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

10 §

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

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

11 §

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

12 §

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

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

Ansvarsbestämmelser m. m.

13 §

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

1. bryter mot 2, 3 eller 4 § eller 10 § andra stycket,
2. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 10 § första stycket eller 11 §,
3. åsidosätter vad som har föreskrivits i tillstånd som meddelats med stöd av 7 §,
4. lämnar oriktig uppgift i ansökan om tillstånd enligt denna lag, om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

I ringa fall döms inte till straff.

14 §

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

15 §

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

16 §

Fotografi eller annan bild eller beskrivning eller mätningsuppgift som framställts i strid med bestämmelserna i denna lag skall förklaras förver-

kad, om det inte är uppenbart obilligt. Detsamma gäller sprängämne som påträffas hos utlänning inom militärt skyddsområde.

17 §

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

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

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

Förslag till
Förordning (0000: 00) om militära skyddsområden

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

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

2 §

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

3 §

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

1. Hemsö militära skyddsområde på chefen för Norrlands kustartilleriförsvar,
2. Singö, Söderarms, Sandhamns östra, Sandhamns västra, Mörtö–Bunsö, Huvudskärs, Muskö och Landsorts militära skyddsområden på chefen för Stockholms kustartilleriförsvar.

4 §

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

5 §

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

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

---

* Bilagan är inte medtagen här

6 §

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

7 §

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

8 §

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

9 §

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

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

10 §

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

11 §

Överbefälhavaren skall låta utarbeta en till engelska, finska, franska, polska, ryska och tyska översatt sammanfattning av bestämmelserna för militära skyddsområden. Sammanfattningen skall genom polismyndighe-

tens försorg delas ut till hotell och pensionat inom och i närheten av ett militärt skyddsområde.

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

12 §

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

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

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

Polismyndigheten vidarebefordrar anmälan enligt denna paragraf till försvarsområdesbefälhavaren.

13 §

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

Denna förordning träder i kraft den

1 Inledning

1.1 Direktiven

I anförande till statsrådsprotokollet den 13 maj 1982 yttrade dåvarande chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, följande:

"Grundläggande föreskrifter för säkerhetsskyddet inom statsförvaltningen finns i förordningen (1981: 421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter. Föreskrifter för verkställigheten av förordningen samt allmänna råd och råd i särskilda fall om säkerhetsskydd meddelas av överbefälhavaren och rikspolisstyrelsen. I säkerhetsskyddet ingår vad som brukar kallas tillträdesskydd.

Tillträdesskyddet skall hindra att obehöriga får tillträde till anläggningar, områden, fartyg och andra ställen som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt eller där verksamhet som har betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt bedrivs. Syftet bakom tillträdesskyddet är dels att förhindra sabotage och annan skadegörelse, dels att utestänga obehöriga från hemlig information.

När det gäller tillträdesskyddet lade den s. k. skyddsområdesutredningen år 1966 fram förslag rörande skydd av totalförsvarets anläggningar mot landsskadlig verksamhet. På grundval av utredningens förslag utfärdade Kungl. Maj:t kungörelsen (1967: 10) om skyddsområden m. m. I anslutning därtill meddelade Kungl. Maj:t föreskrifter om rätt för utlänning och utländskt fartyg att uppehålla sig inom skyddsområden och kontrollområden. Dessa bestämmelser ersattes år 1976 av regeringens förordning (1976: 935) om skyddsområden och kontrollområden. Genom denna förordning inskränks utlänningars och utländska fartygs rätt att uppehålla sig inom ett tiotal avsnitt av våra gräns- och kustområden där det finns viktiga försvarsanläggningar.

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

Vissa anläggningar har ett ännu mera omfattande skydd. Detta regleras främst i lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (skyddslagen). Skyddslagen ger regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, vederbörande militära befälhavare möjlighet att utfärda förbud för obehöriga bl. a. att beträda anläggningar, inrättningar, fartyg, luftfartyg eller områden som tillhör eller utnyttjas av försvarsväsendet, att av eller inom sådana anläggningar m. m. ta foto-

grafier eller göra avbildningar eller beskrivningar eller att där inneha sprängämnen (1 §). I fråga om anläggningar, inrättningar, fartyg, luftfartyg eller områden, som eljest är av betydelse för försvarsväsendet, får regeringen eller enligt regeringens bemyndigande vederbörande länsstyrelse utfärda sådant förbud. Detsamma gäller beträffande kärnkraftanläggningar och andra anläggningar som avses i 2 § atomenergilagen (1956: 306) (2 § första stycket). Vid krig eller krigsfara får förbudet utsträckas också till anläggningar m. m. som är av betydelse för folkförsörjningen (2 § andra stycket).

Krigsmän, polismän och s. k. skyddsvakter som bevakar skyddsföremål enligt skyddslagen får under vissa förhållanden kroppsvisitera eller omhänderta personer som överträder förbud som har meddelats med stöd av lagen. Krigsmännen och skyddsvakterna har dessutom enligt närmare föreskrifter i lagen samma befogenhet som polismän att gripa personer misstänkta för spioneri, sabotage m. m. (11 § skyddslagen). Ytterligare vissa särskilda bestämmelser om befogenheter för bevakningspersonalen finns i den nämnda paragrafen."

Departementschefen tar härefter upp den kritik som i olika sammanhang riktats mot den redovisade lagstiftningen. Kritiken går bl. a. ut på att systemet med skydds- och kontrollområden numera skulle ha ett mera begränsat värde som ett skydd mot främmande underrättelseverksamhet. Kritikerna har därvid hänvisat till att den tekniska utvecklingen har öppnat möjlighet till avancerad fjärrspaning.

Lagstiftningen om skydds- och kontrollområden behandlades också i en riksdagsmotion (1978/79: 866). I motionen pekades bl. a. på att en konflikt mellan de militära intressena och andra intressen låg nära till hands inte minst med tanke på att det var naturköna och för fritidsfolket lockande områden som omfattades av bestämmelserna om skydds- och kontrollområden.

I sitt yttrande över motionen uttalade sig försvarsutskottet för en översyn av bestämmelserna om skydds- och kontrollområden (Fö U 1979/80: 1). Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1979/80: 13).

Invändningar har också riktats mot skyddslagen. Man menar att skyddslagen och bevakningskungörelsen borde moderniseras och arbetas om för att skapa bättre möjligheter att samordna tillträdesskyddet inom totalförsvaret.

Efter att ha redogjort för den kritik som riktats mot lagstiftningen, anförde dåvarande departementschefen beträffande utredningens uppdrag följande:

Det finns ingenting som tyder på att underrättelseverksamhet och annan säkerhetshotande verksamhet riktad mot vårt land har minskat under senare år. Tvärtom talar mycket för att detta slags verksamhet har ökat i omfattning och att allt effektivare metoder kommer till användning.

Spioneri, sabotage osv. kan åstadkomma mycket allvarliga skador på vårt totalförsvar eller på annat sätt minska förmågan hos detta att stå emot angrepp utifrån. Det är mot denna bakgrund av avgörande betydelse att vi har ett så effektivt skydd som möjligt mot säkerhetshotande verksamhet av alla slag.

Enligt min uppfattning är systemet med skydds- och kontrollområden ett verksamt medel bland flera när det gäller att bekämpa verksamhet som hotar vår säkerhet. En annan sak är att teknikens utveckling, möjligheterna att till rimliga

kostnader bevaka områden m. m. kan föranleda att den nuvarande områdesindelningen bör ändras. Denna fråga bör vara en av uppgifterna för utredaren.

Utredaren bör också undersöka tillämpningen av de nuvarande bestämmelserna för att se om avvägningen mellan de säkerhetsmässiga kraven och t. ex. friluftslivets behov behöver regleras på ett annat sätt än f.n. En särskild fråga som bör belysas är om personer med utländskt medborgarskap men födda här i landet eller bosatta här sedan länge kan likställas med svenska medborgare i större utsträckning än hittills i fråga om rätten att röra sig fritt inom landet.

Jag vill framhålla att utredarens förslag inte med nödvändighet måste innebära att de nuvarande skydds- och kontrollområdenas utsträckning minskar. Övervägandena kan också leda till att områdena blir större eller flera än f.n.

Som jag har angett i det föregående gäller skyddslagen i fred i princip endast för objekt som tillhör eller utnyttjas av försvarsväsendet eller som är av betydelse för försvarsväsendet. Det enda undantaget från den regeln är kärnkraftanläggningar och andra anläggningar som avses i 2 § atomenergilagen (1956: 306). Skyddslagen, som kom till innan den nuvarande totalförsvarsprincipen hade utvecklats, har tolkats så att utanför lagens tillämpningsområde i fred faller alla anläggningar som inte har en direkt betydelse för det militära försvarets verksamhet. Lagen omfattar således inte vattenkraftanläggningar, anläggningar för energidistribution, vattentäkter, sjukhus, flygplatser m. m.

Den internationella terrorismen erbjuder exempel på att angrepp också riktas mot objekt som inte har militär betydelse. Syftet har då varit att genom hot om förstörelse av egendom som t. ex. har stor betydelse för vitala samhällsfunktioner eller vars förstörande på något annat sätt kan åstadkomma stor skada för samhället förmå detta att ge efter för terroristernas krav. Det har i olika sammanhang efterlysts möjligheter att bereda sådana anläggningar samma skydd som de rent militära objekten.

Utredaren bör belysa möjligheterna att utvidga bestämmelserna till att omfatta anläggningar av det slag som nu har berörts. Däremot behöver utredaren inte undersöka om nuvarande skyddsföremål har något skyddsvärde. Uppgifter i det hänseendet har överbefälhavaren nyligen redovisat till regeringen.

En annan fråga gäller vilken personal som skall svara för bevakningen. Riksdagens ombudsmän (JO) har ägnat denna fråga uppmärksamhet med anledning av en händelse i Södermanland i april 1979, då två polismän besköts och sårades av hemvärnsmän som bevakade ett militärt förråd. JO uttalade som sin åsikt att det saknas författningsmässigt stöd för att i normal fredstid ta hemvärnsmän i anspråk för bevakning av skyddsföremål enligt skyddslagen.

Nuvarande bestämmelser i skyddslagen förutsätter att militär personal i fred bevakar militära skyddsföremål. I sin operativa planläggning har överbefälhavaren utgått från att sådana bevakningsuppgifter skall anförtros hemvärnets personal under ett mobiliseringsskede och andra skeden av skärpt försvarsberedskap. Redan av detta skäl bör de författningsmässiga hindren som JO har ansett föreligga undanröjas. Utredaren bör dock gå ett steg till och undersöka om det finns behov av att använda hemvärnet för bevakningsändamål även under normala fredsförhållanden, t. ex. inom ramen för den utbildning som skall fullgöras av hemvärnsmannen.

Utredaren bör beakta att det i frågor om tillträdesskydd är viktigt med dispensregler som ger utrymme för en nyanserad tillämpning av föreskrifterna. Det är också viktigt att dispensfrågorna handläggs snabbt och effektivt. Utredaren bör undersöka om befogenheten att ge dispens kan lämnas till lokala myndigheter i större omfattning än f.n. Även i övrigt bör utredaren se efter att regelsystemet är ändamålsenligt med hänsyn till nuvarande förhållanden.

Utredaren bör lägga fram förslag till de författningar som behövs.

Uppdraget berör flera områden inom totalförsvaret. Det får ankomma på utre-

daren att ta de kontakter med myndigheter, andra utredningar osv. som bedöms erforderliga.

En utgångspunkt för statliga utredningar är enligt tilläggsdirektiv (Dir. 1980: 20) till samtliga statliga kommittéer och utredare att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade ekonomiska resurser inom det område som förslagen avser. Dessa utgångspunkter skall gälla också de förslag som utredaren lägger fram i denna fråga."

1.2 Utredningsarbetets uppläggning och genomförande

Utredningens uppdrag berör som framgår av direktiven flera olika frågor. Tre huvudfrågor kan härvid skiljas ut.

En sådan särskild fråga gäller behovet att använda hemvärnet för bevakningsändamål. Denna del av uppdraget har utredningen redovisat i delbetänkandet (Ds Fö 1983: 11) Tjänstgöring i fred för hemvärnet.

De två andra frågorna gäller dels skydds- och kontrollområden dels skyddslagen. I det här betänkandet behandlar utredningen frågan om systemet med skydds- och kontrollområden.

Utredningen inledde sitt arbete med att se över det nuvarande systemet med skydds- och kontrollområden med att besöka de befintliga områdena för att på ort och ställe skaffa sig en uppfattning om områdenas betydelse från skyddssynpunkt och deras inverkan på andra intressen än de militära. Vid dessa besök har utredningen haft överläggningar med företrädare för militära myndigheter på högre och lägre regional nivå. Utredningen har också sammanträffat med respektive polismyndigheter för att ta del av deras erfarenheter av skydds- och kontrollområden, särskilt vad gäller möjligheterna och förutsättningarna att åstadkomma en tillfredsställande tillsyn av området. Vid dessa sammanträffanden har ofta även kustbevakningen och sjöfartsverket varit företrädda. Vidare har utredningen i samband med dessa besök haft diskussioner med berörda kommuner och länsstyrelser. Vid dessa diskussioner har utredningen framför allt velat få belyst vilken inverkan som systemet med skydds- och kontrollområden kan tänkas ha på t. ex. friluftsliv och turism.

För att få en samlad militär bedömning av behovet av skydds- och kontrollområden har utredningen vänt sig till överbefälhavaren (ÖB) med hemställan om en sådan redogörelse. Utredningens hemställan ledde till att ÖB till utredningen överlämnade förslag till geografisk utsträckning av framtida skyddsområden samt till hur bestämmelserna om skyddsområdena borde vara utformade. Sedan ÖB presenterat sina förslag för utredningen har utredningen tagit kontakt med bl. a. kommuner och länsstyrelser som skulle beröras om ÖB förslag genomfördes.

Under utredningsarbetet har samråd ägt rum med företrädare för myndigheter som berörs av ett skyddsområdessystem, t. ex. rikspolisstyrelsen, generaltullstyrelsen, sjöfartsverket och statens invandrarverk. Utredningen har även samrått med ett antal organisationer och sammanslutningar som har intresse av hur ett framtida skyddsområdessystem utformas.

Som ett led i utredningsarbetet har utredningen företagit en studieresa

till Finland. I Finland infördes nämligen för några år sedan ett system med skyddsområden som i stora drag liknar det svenska.

Till utredningen har överlämnats en framställning från Gotlands kommun om skyddsområdet på norra Gotland.

Ett antal kommuner har inkommit med skrivelse till utredningen med synpunkter på vad ett skyddsområde skulle betyda för kommunen och dess invånare.

2 Tillträdesskydd m. m.

2.1 Hotbilden — en bakgrund

I direktiven för utredningen anförs inledningsvis beträffande utredningens uppdrag, att det inte finns något som tyder på att underrättelseverksamhet och annan säkerhetshotande verksamhet riktad mot vårt land har minskat under senare år. Det är, enligt vad föredragande departementschefen uttalar, tvärtom mycket som talar för att detta slags verksamhet har ökat i omfattning och att allt effektivare metoder kommer till användning. Eftersom det är dessa förhållanden som gör att vi har behov av olika former av skydd, där skydds- och kontrollområden utgör en del, finns det skäl att inledningsvis något närmare beskriva underrättelsehotet. Beskrivningen bygger i huvudsak på material som försvarsstaben tillställt utredningen. Utredningen har också haft tillfälle att diskutera underrättelsehotet i samband med besök hos olika myndigheter.

Underrättelseverksamhet bedrevs ursprungligen mot huvudsakligen endast militära mål. Genom åren har en kontinuerlig breddning av inriktningen skett till att numera omfatta alla delar av ett modernt samhälle. Detta har ibland tagits till intäkt för att hotet mot militära mål eller mål av militär betydelse skulle ha minskat. Det finns inget belägg för att det skulle vara så.

Modern tekniks inverkan på medel och metoder som utnyttjas för underrättelseinhämtning är betydande. Detta har emellanåt tagits som utgångspunkt för påståendet att modern underrättelsetjänst i stor och ökande omfattning kan bedrivas med olika fjärrspaningsmetoder. Ett exempel på detta är uppfattningen att satelliter med dagens teknik är så sofistikerade – ger så detaljerade resultat – att behovet av ''lokalt bedriven'' underrättelseinhämtning har minskat.

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

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

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

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

Den typ av underrättelseverksamhet som erfordras för detaljstudier och uppföljning av t. ex. förändringar bedrivs på ''låg nivå'' men på stor bredd. En mängd till synes obetydliga uppgifter insamlade från många olika plattformar ger en helhetsbild. En sådan kan erhållas genom målinriktad detaljinhämtning kombinerad med ''massinformationsinhämtning'' över vårt land.

Kunskaper om militärgeografin har dessutom fått ökad betydelse vid militära insatser. Härmed avses uppgifter som avser t. ex. framkomstmöjligheter i terrängen och förutsättningarna för att luftlandsätta trupp och materiel. Det är sådana geografiska förhållanden som är värdefulla att känna till vid planering av militära operationer.

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

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

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

Den underrättelseverksamhet som kan riktas mot Sverige leds och genomförs av särskilda underrättelseorganisationer som i utlandet har stora resurser och stort inflytande.

Fritidsbåtstrafiken är sommartid svårkontrollerad och omfattande. En komplicerande faktor är den omfattande uthyrningsverksamheten. Vi har

för närvarande små möjligheter att avgöra om utländska medborgare finns ombord på svenska fritidsbåtar.

Vid studium av besättningarna på utländska fritidsbåtar har man kunnat konstatera att det ofta har förekommit personer med yrken som är lämpliga för underrättelseverksamhet t. ex. ingenjörer, tekniker och yrkesfotografer. I flera fall har personer tillhörande underrättelsetjänster identifierats bland besättningsmedlemmarna. Det är också känt att vissa fritidsbåtsbesättningar helt bestått av officerare.

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

Den underrättelsetjänst som bedrivs inne i landet sker med stor försiktighet. Verksamheten bedöms inriktad mot ''lågprofiluppträdande'' på stor bredd och är svårövervakad.

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

Ingen metod för underrättelseinhämtning ger ensam ett optimalt resultat. Därför utnyttjas olika typer av plattformar för att från så många källor som möjligt erhålla informationer om objekt. Vissa metoder ger, som ovan sagts, en överblick eller en ''inventering'', medan andra ger detaljer inom ett mycket begränsat område.

När det gäller underrättelseinhämtning i och mot våra kustområden är följande – ej rangordnade – inhämtningsplattformar eller företeelser de normalt förekommande.

a) örlogs- och övriga statsfartyg (ej ubåtar)
b) forskningsfartyg
c) ubåtar
d) handelsfartyg
e) fiskebåtar
f) fritidsbåtar
g) dagsbesökare från land
h) långliggare (camping, stuga)
i) trafikflygplan
j) allmänflyg
k) satelliter

Forskningsfartyg (utan forskningstillstånd), handelsfartyg och fiskebåtar kan utnyttjas i säkerhetshotande verksamhet på i huvudsak likvärdiga premisser. Vid passage genom svenskt territorialhav och inre vatten förekommer oförklarliga förändringar i kurs och fart, noggranna kikarstudier av vissa områden och även anmärkningsvärd fotografering.

Fiskebåtar uppträder huvudsakligen runt Gotland. Möjligheterna att med mindre enheter som fiskebåtar inhämta underrättelser har med utvecklad elektronik ökat. De uppträder ofta i stora grupper (fiskeflottor med ledarfartyg), varvid enstaka fartyg med omfattande elektronisk utrustning ingår, lämpad för signalspaning m. m.

Teknisk utrustning som tidigare krävde en större plattform kan nu även medföras på fritidsbåtar. Den kraftigt expanderande svenska fritidsbåtstra-

fiken erbjuder ett gott skydd för säkerhetshotande aktiviteter från främmande fritidsbåtar och personer.

Ovan har redan nämnts problemet med att övervaka biltrafik med befarad underrättelseinriktning. Ett uppträdande över större delen av landet med långtradare i stort antal kan svårligen övervakas.

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

Bilburna besökare i såväl skärgården som inlandet har med dagens teknik de hjälpmedel som för bara några år sedan krävde stora plattformar. Specialmonterade kameror i personbilar – på senare år även videokameror – kommer till utnyttjande. Signalspaning kan ske med utrustning som kräver mycket lite utrymme.

Signalspaning ger inte bara insyn i verksamhet som pågår för stunden. Genom ett långvarigt och framför allt kontinuerligt insamlingsarbete erhålls underlag av sådan mängd och kvalitet att bearbetning med statistiska metoder kan ge en inträngande bild av en viss verksamhet. Om materialet är tillräckligt omfattande utgör det också grund för att spräcka koder och krypton som utnyttjas vid samband av olika slag på bl. a. provplatser, t. ex. telemetrisändningar (dvs. sändning av mätvärden och eldledningsdata till och från robotar).

Slutsatsen blir att någon minskning av underrättelseverksamheten inte har skett – snarare har den ökat. Man kan ej heller bortse från den direkta kopplingen till sabotage- eller krigsplanläggningsförberedelser som kan tänkas utföras. Förändringar i trafikmönster för handelsfartyg, den explosionsartade fritidsbåtsutvecklingen, den tekniska utvecklingen och våra begränsade personella resurser för övervakning är alla faktorer som förändrat hotbilden i den riktning som nu sagts.

2.2 Begreppen säkerhetsskydd och tillträdesskydd

2.2.1 *Säkerhetsskydd*

I försvarsmaktens gemensamma nomenklatur (Nomen F) har säkerhetsskydd definierats såsom en sammanfattande benämning på åtgärder för att hindra eller försvåra säkerhetshotande verksamhet.

Grundläggande bestämmelser om säkerhetsskydd inom statsförvaltningen finns i förordningen (1981: 421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter. Förordningen skall tillämpas på sådana statliga myndigheter som tar befattning med uppgifter eller förhållanden som rör totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt.

Enligt förordningen skall varje myndighet svara för att det finns ett tillfredsställande säkerhetsskydd inom myndighetens verksamhetsområde. Säkerhetsskyddet omfattar

- *sekretesskydd*; skydd mot att obehörig får kännedom om uppgifter som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt och som enligt sekretesslagen omfattas av sekretess,
- *tillträdesskydd*; skydd mot att obehöriga får tillträde till anläggningar, områden, fartyg, flygplan och andra ställen där de kan få kännedom

om sekretessbelagda uppgifter som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt eller där verksamhet av sådan betydelse bedrivs,

– *infiltrationsskydd*; skydd mot att någon som inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt får sådan tjänst eller sådant vikariat eller uppdrag som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt.

Säkerhetsskyddet omfattar vidare information om och kontroll av sekretess-, tillträdes- och infiltrationsskyddet.

Föreskrifter för verkställigheten av säkerhetsskyddsförordningen samt allmänna råd och råd i särskilda fall om säkerhetsskydd meddelas av

– *överbefälhavaren* för de myndigheter som hör till försvarsdepartementet utom civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar,*

– *rikspolisstyrelsen* för civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* samt för övriga myndigheter utom justitiekanslern.

Det åligger överbefälhavaren och rikspolisstyrelsen att – var och en inom sitt ansvarsområde – kontrollera säkerhetsskyddet vid myndigheterna.

Den 1 januari 1984 trädde lagen (1983: 953) om säkerhetsskydd i riksdagen i kraft. I lagen anges att säkerhetsskyddet omfattar sekretesskydd, tillträdesskydd, infiltrationsskydd samt information om och kontroll av säkerhetsskyddet. Såvitt gäller tillträdesskydd förstås därmed skydd mot att någon obehörig får tillträde till riksdagens lokaler. I en särskild paragraf (19 §) anges att tillträdesskyddet består av in- och utpasseringskontroll, inre bevakning samt kontroll av att dörrar, fönster och lås har tillförlitlig konstruktion. Tillträdesskyddet för vissa lokaler i riksdagen skall ägnas särskild uppmärksamhet. Det gäller bl. a. statsrådens tjänsterum samt lokaler där hemliga handlingar förvaras. Vid behov kan förvaltningsdirektören besluta om skärpt bevakning för riksdagens lokaler eller del av dessa.

I enlighet med vad som föreskrivs i säkerhetsskyddsförordningen har överbefälhavaren och rikspolisstyrelsen i en gemensam publikation meddelat föreskrifter, anvisningar och allmänna råd om tillämpningen av förordningen (FA SÄK). Endast i begränsad utsträckning innehåller FA SÄK detaljerade föreskrifter och det gäller då bestämmelser som ovillkorligen måste gälla vid samtliga myndigheter.

Säkerhetsskyddet har enligt FA SÄK byggts upp kring två faktorer, nämligen vad som skall skyddas och hur skyddet skall utformas. Det skyddsvärda området framgår i första hand av sekretesslagen. När det gäller val av skyddsåtgärder framhålls att skyddet för handlingar oftast kan byggas upp på ett likartat sätt vid alla myndigheter, medan åtgärder för att skydda andra föremål merendels måste bestämmas från fall till fall.

FA SÄK behandlar i skilda avsnitt vad som bör iakttas i fråga om sekretesskydd, tillträdesskydd, infiltrationsskydd, utbildning och kontroll av säkerhetsskydd.

---

* Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar har upphört den 30 juni 1985 och ersatts med styrelsen för psykologiskt försvar.

2.2.2 *Tillträdesskydd*

Som framgått ovan utgör tillträdesskydd en del av säkerhetsskyddet. I säkerhetsskyddsförordningen finns en definition av begreppet tillträdesskydd. Samma definition av begreppet återfinns i FA SÄK och Nomen F.

Tillträdesskyddet har således som mål att hindra obehöriga från att få tillträde till sådana platser eller föremål där vederbörande kan få del av uppgifter som av säkerhetsskäl skall skyddas från insyn. De uppgifter som skall skyddas är sådana som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen. Hit hör uppgifter som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Sekretessbelagda uppgifter av annat slag är sådana som angår polisens verksamhet mot brottslighet, säkerhets- och bevakningsåtgärder i vissa avseenden och upplysningar om chiffer och koder.

Med den här givna definitionen av begreppet tillträdesskydd är det tydligt att ett huvudsyfte med tillträdesskyddet är att hindra eller i vart fall begränsa risken för att spioneribrott begås.

I totalförsvarets säkerhetsutrednings betänkande, avgivet i mars 1968, finns en liknande beskrivning av vad som avses med tillträdesskydd. I betänkandet anges dessutom vad tillträdesskyddet omfattar. Enligt utredningen omfattar tillträdesskyddet, utöver skydd mot obehörigt tillträde, även skydd mot stöld, brand, sabotage samt spioneri och obehörig insyn. Vid beredskapstillstånd och krig skall tillträdesskyddet dessutom skydda mot kuppföretag eller annat angrepp.

Tillträdesskydd kan åstadkommas på olika sätt.Det kan ske

- genom begränsning av tillträdesrätten (tillträdesförbud)
- genom passerkontroller
- genom byggnadstekniska åtgärder (lås, stängsel m. m.)
- genom bevakningstekniska hjälpmedel (larmanordningar m. m.)
- genom inre och yttre bevakning.

Beträffande byggnadstekniska åtgärder och bevakningstekniska hjälpmedel utfärdar rikspolisstyrelsen råd och anvisningar om tekniska skyddsåtgärder.

Inre bevakning innebär att uppmärksamhet ägnas åt att obehöriga inte vistas eller att obehörig verksamhet inte förekommer inom anläggningen.

Yttre bevakning innebär kontroll av att obehörigt tillträde inte sker genom bevakningsobjektets yttre begränsning. Bevakningen sker genom bevakningspersonal och/eller tekniska hjälpmedel.

2.3 Skyddsområden och kontrollområden

2.3.1 *Kort historik*

Skyddsområdesinstitutet kom till kort före första världskriget. Tanken var att befästningsområdena skulle ges ett ökat skydd mot främst obehörig insyn genom att en skärpt utlänningskontroll infördes inom ett område

närmast utanför befästningsområdet eller – om det rörde sig om ett sammanhängande försvarssystem – mellan och omkring flera befästningsområden.

Då som nu utgjorde utlänningslagstiftningen en av de grundvalar som skyddsområdesinstitutet vilade på. Den första egentliga utlänningslagen var lagen den 14 september 1914 (nr 196) angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas, den s. k. utvisningslagen. Lagen innehöll inte några bestämmelser om generell utlänningskontroll utan endast stadganden om avvisning och utvisning av icke önskvärda utlänningar. Men lagen förutsatte dock att sådan kontroll skulle kunna anordnas under vissa förhållanden. I 18 § stadgades sålunda att Konungen – om det behövdes för rikets försvar – kunde utfärda de särskilda bestämmelser som med avseende på riket i dess helhet eller beträffande viss ort kunde finnas nödvändiga för utlännings övervakande.

Redan före utvisningslagens tillkomst fanns i en förordning den 1 april 1912 (nr 81) bestämmelser som reglerade utlänningars rätt att få tillträde till arméns och marinens etablissement och övningar m. m. I förordningen föreskrevs att en utlänning inte fick tillåtas att komma in inom befästningsområde.

En utlänning fick inte heller utan tillstånd av Konungen i statsrådet bosätta sig inom skyddsområde som bestämts för fästning. På vissa villkor kunde dock en utlänning få tillstånd att tillfälligt uppehålla sig inom skyddsområde.

Enligt den nämnda förordningen skulle kommandovägen fastställas ett eller flera befästningsområden för varje fästning. Området skulle omfatta fästningens samtliga verk och försvarsanstalter. Även för annan befästningsanläggning kunde fastställas ett eller flera befästningsområden, som då också kunde omfatta ett kringliggande område. Om det var nödvändigt kunde Konungen i statsrådet för fästning fastställa visst skyddsområde. Skyddsområdet skulle omfatta ett område som låg utanför befästningsområdet.

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

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

För varje skyddsområde skulle fastställas vägar och vattenfarleder som fick begagnas av en utlänning eller ett utländskt fartyg. De tillåtna vägarna och vattenfarlederna fick bara användas för direkt färd genom skyddsområdet.

Det ålåg vederbörande kommendant att för varje skyddsområde bestämma en eller flera platser där en utlänning fick vistas utan tillstånd. Vistelsen fick vid varje tillfälle omfatta högst 24 timmar. Kommendanten kunde dock lämna tillstånd till vistelse högst sju dagar i följd och också för vistelse på annan plats än som var tillåten för utlänningar. För längre

vistelse än sju dagar i följd i skyddsområdet krävdes tillstånd av Konungen i statsrådet.

Enligt kungörelserna fick en utlänning inte färdas i luftfartyg över ett skyddsområde och han fick inte heller fotografera inom skyddsområdet. Ett fotografi som tagits i strid mot fotoförbudet kunde tas i beslag av polis eller militär myndighet.

Straffet för överträdelse av skyddsområdesbestämmelserna var böter lägst 5 och högst 500 kr. (Av böterna tillföll 1/3 kronan och 2/3 åklagaren. Om det fanns en angivare skulle han ha hälften av åklagarens andel av böterna.)

För varje kustfästnings skyddsområde fanns möjlighet att förordna en eller flera personer som skulle se till att bestämmelserna efterlevdes.

De ursprungliga bestämmelserna om skyddsområde och om utlänningars rätt att vistas där hade efter sin tillkomst reviderats i olika omgångar. En mer genomgripande omarbetning gjordes dock först i samband med 1954 års utlänningslag. Här skall i korta drag ges en beskrivning av innehållet i 1955 års skyddsområdeskungörelse.

I 1 § föreskrevs att kommandovägen skulle för varje befästning fastställas befästningsområde. Det gällde även för fästning under byggnad. Om det var nödvändigt skulle också fastställas ett eller flera skyddsområden utanför befästningsområdet.

Det var försvarsstabschefen som lämnade förslag till skyddsområde och vilken omfattning det skulle ha. Försvarsstabschefen skulle därvid samråda med vederbörande länsstyrelse.

Utlänning fick inte utan tillstånd komma in på befästningsområde och inte heller bosätta sig inom skyddsområde. På vissa villkor kunde en utlänning få vistas tillfälligt inom skyddsområde.

Kungörelsen innehöll också bestämmelser om att en utlänning inte utan tillstånd fick beträda etablissement m. m. som tillhörde eller utnyttjades av försvaret.

Inom skyddsområde rådde förbud för utlänning att ta fotografier eller göra avbildningar om inte fotografiet eller motsvarande uppenbart saknade betydelse för rikets försvar.

Tillsynsmyndighet var polisen. I vissa fall kunde länsstyrelse förordna särskilda tillsynsmän.

Kungl. Maj:t bestämde vilka vägar och vattenfarleder som fick begagnas av utlänning utan tillstånd samt vilka uppehållsplatser som var öppna för utlänningar. Uppehållstiden var maximerad till 72 timmar.

Vederbörande kommendant kunde ge utlänning tillstånd till vistelse under längre tid eller på annan plats. Den längsta tid som därvid kunde medges var sex månader i följd. Tillstånd till längre vistelse meddelades av Konungen i kommandoväg.

Svensk medborgare som var bosatt inom skyddsområde kunde få tillstånd att ta emot besök av utlänning, dock högst 72 timmars vistelse. Samma tillstånd kunde meddelas företag som bedrev verksamhet inom skyddsområde.

Utan tillstånd fick en utlänning inom skyddsområde inte övernatta annat än i bostadshus eller på tåg eller båt.

För utländskt fartygs uppehåll inom skyddsområde fanns särskilda be-

stämmelser. På fastställd ankar- eller förtöjningsplats fick fartyget ligga kvar, vid lossning eller lastning sju dagar i annat fall högst 24 timmar. I vissa fall kunde fartyget få tillstånd att kvarligga högst 30 dagar i följd.

Straffet för överträdelse av bestämmelserna i kungörelsen var dagsböter eller fängelse. Även den som hjälpte utlänning att komma in i befästnings- eller skyddsområde kunde straffas.

Slutligen fanns det en bestämmelse om skyldighet att anmäla till länsstyrelsen om "utlänning genom sitt uppträdande giver anledning till antagande att han har för avsikt att inom skyddsområde inhämta upplysningar om sådana föremål eller förhållanden, vilkas meddelande till främmande makt kan skada rikets försvar".

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

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

I sak gjordes genom 1976 års förordning inte någon ändring i förhållande till vad som gällt enligt 1967 års kungörelse. Det var i princip fråga om en omdisponering av bestämmelserna. Som en följd av regeringsformens (RF) antagande utmönstrades dessutom vissa bestämmelser rörande straff och förverkande, eftersom enligt RF annan rättsverkan av brott än böter endast kan meddelas i lag.

2.3.2 *Gällande bestämmelser om skyddsområden och kontrollområden*

2.3.2.1 Förordningens innehåll

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

SkoF vilar på en bestämmelse, § 27, i utlänningslagen (1980: 376) enligt vilken regeringen, när det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, får inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom vissa områden. Bestämmelserna i SkoF riktar sig således mot utlänningar och utländska fartyg.

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

Inom skyddsområden finns uppehållsplatser samt ankar- och förtöjningsplatser där det är tillåtet för utlänningar och utländska fartyg att uppehålla sig högst 72 timmar i följd. Likaså finns det vägar och vattenfar-

leder inom skyddsområde som utan tillstånd får begagnas av utlänning och utländskt fartyg för direkt genomfart.

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

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

Inom skyddsområde och kontrollområde får utlänning inte ''företaga annan mätning eller genom fotografi, tryck, teckning eller annat förfarande framställa annan bild eller beskrivning än som uppenbarligen saknar betydelse för rikets försvar''. Utlänning får inte heller inneha sprängämne inom området.

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

2.3.2.2 ÖB tillämpningsföreskrifter

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

Ansökan bör avslås om ansökan gäller en plats, som är belägen i närheten av etablissemang eller anläggning, som av särskild anledning bör skyddas för insyn utifrån. Detsamma gäller om platsen är belägen i närheten av befästningsanläggning eller motsvarande av permanent karaktär och till vilken tillträdesförbud för obehöriga meddelats. Ansökan bör också avslås om platsen av andra skäl inte är lämplig, med hänsyn till att den t. ex. kan erbjuda tillfälle till observationer eller rekognosering.

En ansökan bör som regel kunna bifallas om det är fråga om vistelse på grund av sjukdom och vårdmöjligheter inte lämpligen kan ordnas utanför området. Tillstånd kan också ges för vistelse på grund av tillfälligt arbete åt eller – då det gäller utlänning som är kyrkobokförd här i landet – stadigvarande anställning hos arbetsgivare som är väl känd av myndigheterna. Även för uppehåll som uppenbart är av allmännyttigt värde, av värde för försvarsväsendet eller för tillståndsgivande myndighet kan tillstånd ges.

Bland de vanligaste motiven för en ansökan om tillstånd att uppehålla sig

inom skyddsområde är besök hos någon som bor eller vistas inom området. En sådan ansökan bör kunna bifallas om ändamålet med besöket är att vistas hos den som äger bostadshus eller fastighet inom området eller hos svensk medborgare som genom hyra, arrende eller annat avtal får utnyttja bostadshus eller fastighet inom området.

I föreskrifterna framhålls att man, då det gäller utlänning som inte har nära personliga förbindelser med besöksmottagaren, bör vara restriktiv med att ge uppehållstillstånd för längre tid än 72 timmar.

Tillstånd kan vidare ges för dagsutflykter till turistmål inom skyddsområde. I detta fall kan tillstånd ges om utlänningen är gift med eller barn till svensk medborgare och kyrkobokförd i Sverige, om utflykten företas i sällskap med svensk anhörig eller med anhörig som är utländsk medborgare men gift med eller barn till svensk medborgare och kyrkobokförd i Sverige, eller om utlänningen är elev vid svensk undervisningsanstalt och besök vid turistmålet tillsammans med de svenska eleverna ingår som ett led i undervisningen.

Allmänt gäller för tillstånd att det skall vara tidsbegränsat och avse namngiven person. Tidsgränserna bestäms på grundval av vad som i varje enskilt fall bedöms vara skäligt med hänsyn till åberopat motiv för vistelsen. Tillstånd beviljas för högst sex månader varje gång om inte synnerliga skäl motiverar längre tid t. ex. stadigvarande anställning. Tillstånd skall dessutom i förekommande fall ange erforderliga geografiska begränsningar för vistelsen.

I tillämpningsföreskrifterna finns också anvisningar om hur skyltarna som upplyser om skyddsområdena skall vara utformade och placerade.

Vägskyltarna har text på svenska, engelska, finska, franska, ryska och tyska. På nyare skyltar finns även polsk text.

Vattenfarledsskyltarna behöver endast vara försedda med text på svenska och engelska.

Vägskyltar skall sättas upp på höger sida av vägen och så nära gränsen för skyddsområdet som möjligt. Det skall även finnas förupplysningsmärken. Dessa placeras vid riks- och länsvägar cirka 500 meter före skyddsområdesskylten. Vid avtagsväg som leder in mot skyddsområde skall också finnas förupplysningsmärke.

Betraffande skyddsområdesskyltarnas placering föreskrivs att de skall vara uppställda på sådant sätt att en vägtrafikant som färdas med normal hastighet kan hinna läsa vad som står på skylten. Det skall också vara möjligt att stanna vid skylten och att vända motorfordon där, utan att det innebär risk för andra trafikanter.

Vattenfarledsskyltar skall sättas upp där vattenfarled, som får begagnas av utlänning och utländskt fartyg, skär skyddsområdesgräns, eller så nära gränsen som möjligt med hänsyn till farledens och gränsens sträckning.

2.3.2.3 RPS föreskrifter rörande tillsynen av skydds- och kontrollområden

Enligt 19 § SkoF åligger det polismyndigheten att tillse att utlänning och utländskt fartyg inte olovligen uppehåller sig inom skyddsområde eller kontrollområde. Vid tillsynen skall försvarsmaktens, tullverkets och sjö-

fartsverkets personal medverka. Dessutom finns det särskilt förordnade skyddsområdesvakter. Dessa förordnas av polismyndigheten eller, om tillsynen berör flera polisdistrikt, länsstyrelsen.

Med stöd av 19 § 2 st SkoF har rikspolisstyrelsen meddelat närmare föreskrifter för tillsynen. Föreskrifterna, som har utformats efter samråd med överbefälhavaren, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket, beskriver dels hur tillsynen skall ledas och planläggas dels tillsynspersonalens åligganden och åtgärder i anledning av överträdelser av bestämmelserna.

Ledning och planläggning

Länsstyrelserna har en central funktion, eftersom det är de som drar upp riktlinjerna för tillsynsverksamheten. I det arbetet skall länsstyrelsen samråda med försvarsområdesbefälhavaren, bevakningschefen i tullregionen och lotsdirektören. Vid utarbetandet av riktlinjerna skall beaktas att militära intressen i görligaste mån blir tillgodosedda. Vidare framhålls vikten av att de samverkande organens insatser samordnas på ett för tillsynen ändamålsenligt och effektivt sätt.

Som ett led i utarbetandet av riktlinjer ingår att kartlägga skyddsområdes och kontrollområdes beskaffenhet med avseende på vägnät, land- och sjöförbindelser, skyddsföremål samt andra faktorer av betydelse för tillsynen och kontrollen.

Eftersom de olika tillsynsorganens insatsmöjligheter betingas av tillgången på personal, teknisk utrustning och materiel, bör länsstyrelsen fortlöpande hålla sig underrättad om de personella och materiella resurser som berörda organ kan ställa till förfogande. Riktlinjerna för tillsynen får sedan anpassas härefter.

Om det visar sig leda till en effektivare tillsyn kan skyddsområde eller kontrollområde delas in i särskilda mindre övervakningsområden, som är anpassade för gemensamma tillfälliga insatser av samtliga tillsynsorgan. Denna möjlighet bör länsstyrelsen undersöka i samband med att riktlinjerna fastställs.

Vid sidan av de tillsynsorgan som nämns i SkoF bör man undersöka om inte även andra myndigheter kan engageras i tillsynsverksamheten. I anvisningarna pekas särskilt på hamn- och vägmyndigheter.

På lokal nivå är det polischefen i det polisdistrikt inom vilket skyddsområde eller kontrollområde är beläget som har ansvaret för tillsynen och som utövar den direkta ledningen av verksamheten. Om skyddsområde eller kontrollområde är beläget inom mer än ett polisdistrikt bestämmer länsstyrelsen hur tillsynen skall organiseras.

I polischefens uppgift ingår att i samråd med försvarsområdesbefälhavare, bevakningschef och lotsdirektör närmare planlägga tillsynen och samordna tillsynsorganens insatser. Den plan som polischefen gör upp för verksamheten skall sändas in till länsstyrelsen för granskning och fastställelse. Planen delges därefter övriga tillsynsorgan.

Enligt föreskrifterna åligger det polischefen särskilt

a) *att* lämna tillsynspersonalen erforderliga råd och anvisningar rörande övervakningstjänsten

b) *att* förvissa sig om att tillsynspersonalen är väl insatt i sina åligganden och befogenheter
c) *att* vaka över att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt samt över att samarbete upprätthålls mellan tillsynspersonalen inbördes liksom med andra av verksamheten berörda personalgrupper och myndigheter
d) *att* hålla tillsynspersonalen underrättad om nytillkomna fastställda uppehålls-, ankar- och förtöjningsplatser, vägar och vattenfarleder liksom om indragna sådana
e) *att* hålla länsstyrelsen underrättad om förhållanden och gjorda iakttagelser rörande verksamheten av beskaffenhet att böra bringas till länsstyrelsens kännedom
f) *att* till länsstyrelsen inkomma med framställning och förslag om erforderlig förstärkning av tillsynspersonalen, om anskaffande och förnyande av utrustning, materiel och dylikt, om ändringar i gällande planer och instruktioner rörande verksamheten samt om andra åtgärder som kan bidra till effektivisering av tillsynen.

Tillsynspersonalens åligganden

Tillsynspersonalens uppgift är att övervaka att utlänning eller utländskt fartyg inte olovligen uppehåller sig inom skyddsområde eller kontrollområde. För att klara sin uppgift skall personalen ha god kännedom om de författningar som berör tillsynsverksamheten liksom om andra för personalen i vederbörlig ordning meddelade föreskrifter och anvisningar rörande verksamheten. Personalen måste dessutom väl känna hur gränserna för skyddsområdet eller kontrollområdet är dragna samt vilka uppehålls-, ankar- och förtöjningsplatser, vägar och vattenfarleder som finns inom området. Även förekommande båt- och färjeförbindelser måste personalen vara förtrogen med.

Det är vidare av vikt att tillsynspersonalen har god lokalkännedom, dvs. känner till befolkningen och förhållandena inom skyddsområde eller kontrollområde. Hit hör att ha kunskap om anläggningar och inrättningar som är belagda med tillträdesförbud, fotograferingsförbud eller andra restriktioner.

I tillsynspersonalens uppgift ingår också att se till att skyltar och anslag som satts upp i enlighet med bestämmelserna i SkoF inte blivit oläsbara eller skadade.

Tillsynspersonalens åtgärder

Tillsynspersonal som inom skyddsområde eller kontrollområde träffar på någon som kan antas vara utlänning skall anmoda vederbörande person att visa upp pass eller annan legitimationshandling som gäller som pass samt tillstånd som kan ha meddelats honom enligt SkoF. I detta sammanhang är att märka att skyldighet att ha pass inte föreligger för den som är medborgare i annat nordiskt land och inte heller gäller för den som har permanent uppehållstillstånd. En utlänning som är undantagen från skyldigheten att

ha pass, skall emellertid enligt 2 § utlänningsförordningen på begäran av polismyndighet eller polisman visa att passfrihet föreligger för honom.

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

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

Beträffande utländskt fartyg som anträffas inom skyddsområde eller kontrollområde finns bestämmelser om prejning och visitering i 11 och 12 §§ sjötrafikkungörelsen.

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

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

Polisens handläggning av ansökningar om tillstånd enligt SkoF

RPS har utfärdat anvisningar till ledning för polisens befattning med ärenden angående tillstånd enligt SkoF.

Som en allmän förutsättning för att en utlänning skall kunna beviljas tillstånd att vistas inom skydds- eller kontrollområde gäller att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Tillstånd får i enlighet härmed inte beviljas för längre tid än den under vilken utlänningen får uppehålla sig här i landet. Om en utlänning avser att ta anställning eller bedriva verksamhet inom skyddsområde eller kontrollområde skall han ha erforderligt arbetstillstånd.

Ansökan görs på en för ändamålet fastställd blankett, som tillhandahålls allmänheten av polisen på samtliga orter i landet.

Ansökan om tillstånd till bosättning inom skyddsområde eller kontrollområde ställs till vederbörande länsstyrelse och inges i fyra exemplar till den polismyndighet som berörs av området i fråga. Efter erforderlig utredning sänder polismyndigheten med eget yttrande tre exemplar av ansökan till länsstyrelsen. Det fjärde exemplaret av ansökan överlämnar polismyndigheten till rikspolisstyrelsens närmaste säkerhetssektion. Sedan ansökan behandlats hos länsstyrelsen tillställs den sökande och polismyndigheten ett exemplar av ansökan med påtecknat beslut.

Rör ansökan annat tillstånd än bosättning skall den ställas till försvarsområdesbefälhavaren. Ansökan inges i fyra exemplar till den polismyndighet som berörs av området i fråga. Efter erforderlig utredning översänder polismyndigheten med eget yttrande tre exemplar av ansökan till

försvarsområdesbefälhavaren. Det fjärde exemplaret skall polismyndigheten omedelbart överlämna till rikspolisstyrelsens närmaste säkerhetssektion. Inom fyra dagar skall säkerhetssektionen komma in med eget yttrande till försvarsområdesbefälhavaren. Sedan ansökan behandlats av försvarsområdesbefälhavaren tillställs den sökande och polismyndigheten var sitt exemplar med påtecknat beslut.

Av polismyndighetens yttrande skall bl. a. framgå om den sökande har rätt att vistas här i landet och om så är fallet tiden härför. Avser den sökande att ta anställning eller bedriva verksamhet för vilken det fordras arbetstillstånd skall det av yttrandet framgå om sökanden har sådant tillstånd och giltighetstiden härför.

Ansökan kan för vidarebefordran inges till annan polismyndighet än den som berörs av området i fråga.

2.4 Lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. – skyddslagen

Som tidigare framgått är avsikten med skyddsområden och kontrollområden att bereda skydd för anläggningar av betydelse för totalförsvaret. Utan undantag är det militära anläggningar som kommit att skyddas genom skydds- och kontrollområdesinstitutet. Dessa anläggningar åtnjuter dessutom i de allra flesta fall skydd genom att de klassats som skyddsföremål, vilket innebär att förbud enligt skyddslagen utfärdats för dem. Ett sådant skydd har vidsträcktare verkningar än skydd enligt SkoF. Ett förbud enligt skyddslagen riktar sig nämligen mot envar obehörig och inte bara mot utlänningar.

Med tanke på det samband som på sätt och vis finns mellan skyddslagen och skyddsområdesinstitutet finns det anledning att här kort beskriva vad skyddslagen innehåller.

Med stöd av skyddslagen kan obehöriga förbjudas att beträda anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som tillhör försvarsväsendet eller nyttjas av detsamma eller för dess räkning. Försvarsväsendet är här liktydigt med det militära försvaret. Obehöriga kan också förbjudas närvara vid försvarsmaktens företag, övningar eller försök. Ett tillträdes- eller närvaroförbud kan förenas med förbud att ta fotografier eller göra avbildningar eller beskrivningar samt att inneha sprängämnen. Man talar här om militära skyddsföremål.

Förbud av samma innehåll som ovan sagts kan också utfärdas för anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som på annat sätt är av betydelse för försvarsväsendet. I händelse av krig eller krigsfara kan förbud också utfärdas för anläggning etc. som är av betydelse för folkförsörjningen. Sådana anläggningar kallas för civila skyddsföremål.

Befogenhet att utfärda förbud när det gäller militära skyddsföremål tillkommer den på stället varande högste befälhavaren och när det gäller civila skyddsföremål länsstyrelsen.

Vid sidan av dessa för varje särskilt fall utfärdade förbud innehåller skyddslagen också ett allmänt förbud mot att företa sjömätning eller lodning vid rikets kuster eller i därtill hörande skärgårdar, farleder eller

hamnar. Sjömätning eller lodning får endast ske efter tillstånd som meddelas av chefen för marinen.

För att bl. a. tillgodose behovet av bevakning av skyddsföremål har i lagen tagits in en bestämmelse som gör det möjligt att förordna därtill lämplig person att bevaka anläggning, inrättning, fartyg eller område som skyddas enligt skyddslagen. Den som fått ett sådant förordnande benämns skyddsvakt. Vid utförande av sin bevakningsuppgift har en skyddsvakt samma befogenheter som enligt skyddslagen tillkommer polismän och krigsmän i samma situation.

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

I skyddslagen (11 §) finns en utförlig reglering av vilka befogenheter som tillkommer polismän, krigsmän och skyddsvakter vid bevakning av ett skyddsföremål. Bevakningspersonalen kan sålunda begära att var och en som försöker få tillträde till eller uppehåller sig vid ett skyddsföremål skall lämna uppgift om namn, födelsetid och hemvist samt kroppsvisitera denne och undersöka egendom som han för med sig och som inte utgör brev eller annan enskild handling. I vissa närmare angivna fall har bevakningspersonalen befogenhet att avvisa eller avlägsna eller, om det inte är tillräckligt, tillfälligt omhänderta en person vid skyddsföremålet eller egendom som denne för med sig.

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

2.5 Viss annan lagstiftning av tillträdesskyddskaraktär

2.5.1 *För områden på land*

En allmän bestämmelse till skydd mot obehörigt tillträde finns i 4 kap. 6 § 2 st brottsbalken (BrB). Enligt den bestämmelsen kan den som obehörigen intränger eller kvarstannar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller annat dylikt ställe dömas för olaga intrång till böter.

Till olaga intrång kan t. ex. vara att hänföra att någon olovligen tränger in i en offentlig, stängd byggnad, oavsett att byggnaden annars står öppen för allmänheten. Med uttrycket "annat dylikt ställe" har lagstiftaren avsett exempelvis inhägnad byggnadsplats eller annan liknande, för visst ändamål inrättad plats som det är angeläget att kunna freda mot obehöriga.

I 10 § länsstyrelseinstruktionen ges en bestämmelse om att länsstyrelsen för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet får förelägga vite. Med stöd av bestämmelsen kan länsstyrelsen meddela beslut om avlysning, dvs. tillträdesförbud. Bestämmelsen torde inte tillämpas särskilt ofta. Ett exempel på när den tillämpats utgör ubåtsincidenten i Gåsefjärden i Karlskrona skärgård hösten 1981.

På begäran av CBK/Fo 15 utfärdade länsstyrelsen i Blekinge län, med stöd av 10 § länsstyrelseinstruktionen, förbud för envar att vid vite av

10 000 kr beträda eller vistas inom ett visst angivet område. Som skäl för avlysningsbeslutet angavs pågående militär verksamhet.

Allmänt torde gälla att det skall vara fråga om ett extraordinärt förhållande för att bestämmelsen skall bli tillämplig, t. ex. jordskred eller ras.

Det kan nämnas att ordningsstadgeutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 1985: 24) Ordningslag har föreslagit att 10 § länsstyrelseinstruktionen skall upphöra att gälla.

2.5.2 *För luftrummet*

Luftfarten i riket regleras genom bestämmelser i luftfartslagen (1957: 297). I 3 § anges att regeringen äger att av militära skäl inskränka eller förbjuda luftfart inom viss del av riket. Med stöd härav har förordningen (1979: 969) om restriktioner för luftfart inom vissa områden utfärdats.

Restriktionsområdena för luftfart kan på sitt sätt sägas motsvara skyddsområdena och kontrollområdena på marken. Detta kommer bl. a. till uttryck genom att det i förordningen anges att restriktionsområden för luftfart skall finnas till skydd för anläggningar som är av betydelse för totalförsvaret.

Inom restriktionsområden gäller ett generellt förbud mot luftfart. Det omfattar således även svenska luftfartyg. Inom restriktionsområdena finns emellertid vissa luftleder i vilka luftfart är tillåten. Förbudet omfattar inte svenska militära luftfartyg och inte heller svenska luftfartyg som används av rikspolisstyrelsen, sjöfartsverket, tullverket, statens lantmäteriverk eller statens vattenfallsverk.

Även till sin geografiska belägenhet sammanfaller restriktionsområdena i stor utsträckning med skyddsområdena och kontrollområdena. Restriktionsområdena finns sålunda

1. vid Kalix älvs nedre del
2. vid Boden
3. vid Ångermanälvens mynning
4. i Öregrunds skärgård
5. vid Sandhamn
6. i södra delen av Stockholms skärgård
7. kring norra Gotland och Fårö
8. i Blekinge skärgård.

2.5.3 *För vattenområde*

Med stöd av 5 § sjötrafikförordningen (1962: 150) kan länsstyrelsen meddela olika slag av föreskrifter eller förbud beträffande vattenområden. Det kan gälla förbud mot ankring eller begränsning i rätten att utnyttja visst vattenområde för båttävling, vattenskidåkning eller liknande sport. Länsstyrelsen kan också begränsa eller förbjuda trafik med fartyg inom ett vattenområde, om åtgärden behövs av bl. a. miljövårds- eller säkerhetsskäl. Även annan föreskrift om begagnande av Sveriges sjöterritorium kan meddelas av länsstyrelsen, om föreskriften är av tillfällig art.

Enligt kungörelsen (1964: 810) om avlysning av allmänt vattenområde för militär verksamhet kan länsstyrelsen meddela förbud för obehöriga att

vistas inom allmänt vattenområde. Förbud av detta slag meddelas efter framställning av militärbefälhavaren. Kungörelsen har ett mycket begränsat tillämpningsområde. Syftet med den är att avspärra vattenområden i samband med militära övningar. Ett typfall är skjutövningar.

2.5.4 *Tillträdesförbud av hänsyn till djurlivet*

I naturvårdslagen (1964: 822) finns bestämmelser som syftar till att skydda naturen. Om det behövs ett särskilt skydd för djurlivet inom visst område kan med stöd av 14 § tredje stycket föreskrifter meddelas som inskränker allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området. Föreskrifterna, som meddelas av länsstyrelsen, kan bl. a. avse förbud mot att uppehålla sig eller färdas inom området eller att landa med båt eller annan farkost. Exempel på sådana områden är säl- och fågelskyddsområden. Straffet för den som överträder ett förbud av detta slag är böter eller fängelse i högst sex månader.

2.6 Utlänningslagstiftningen

I utredningens direktiv anges att utredningen bör belysa om personer med utländskt medborgarskap men födda här i landet eller bosatta här sedan länge kan likställas med svenska medborgare i större utsträckning än hittills i fråga om rätten att röra sig fritt inom landet. Denna fråga bör till en början ses mot bakgrund av vad som allmänt gäller beträffande utlännings rättsliga ställning i Sverige.

Diskrimineringsutredningen, som år 1984 lade fram sitt slutbetänkande (SOU 1984: 55) I rätt riktning, hade bl. a. i uppdrag att genomföra en kartläggning av utlänningars rättsställning i Sverige.

Syftet därmed var att fästa regeringens uppmärksamhet på bestämmelser som innebär en olikartad behandling med medborgarskapet som grund utan att det finns starka skäl för det.

Diskrimineringsutredningen har gjort en genomgång av lagstiftningen; dock inte en fullständig genomgång. Resultatet av utredningens arbete i detta hänseende har presenterats i ett delbetänkande (Ds A 1984: 6) Om utlänningars rättsliga ställning. Kartläggningen visade att skillnader på medborgarskapsgrund görs i ett åttiotal lagar, varav många av äldre datum. De rättsområden som berörs är främst associationsrätt och enskild närings- och yrkesverksamhet samt rätten till offentliga tjänster och uppdrag i stat och kommun. Det gäller så skilda företeelser som rätten att utan tillstånd bedriva tillfällig handel med blommor samt de i lag uttalade medborgarskapskraven för tjänst som utskottssekreterare i riksdagen och domare i allmänna domstolar.

Utredningen konstaterar att den senaste tioårsperioden präglats av en strävan att undanröja många av de rättsliga skillnader som funnits och finns mellan utländska och svenska medborgare i lagstiftningen. Den politiska debatten i hithörande frågor visar emellertid att det finns delade meningar om var gränsen skall dras och vilka rättigheter som skall vara förbehållna svenskarna. Gränslinjen är alltså inte självklar. Det råder en i

det närmaste fullständig enighet om att bara svenskar skall ha en oinskränkt rätt att vistas och bo i landet och om att regeringsledamöter och militär personal skall vara svenska medborgare. Men sedan är det slut på samstämmigheten. Inte heller är den existerande gränslinjen särskilt rak. I det nämnda delbetänkandet finns bl. a. exempel på hur slumpartat utlänningar äger tillträde till vissa befattningar men inte till andra likvärdiga. Enligt utredningen är intressekonflikten mellan å ena sidan en fortsatt strävan mot jämlikhetsmålet och å andra sidan ett bevarande av det svenska medborgarskapets värde och de övriga synpunkter som ligger bakom medborgarskapskrav för åtnjutandet av vissa rättigheter alltså högst påtaglig (SOU 1984: 55 s. 183).

Utlänningar i Sverige är i rättsligt hänseende inte någon enhetlig grupp. Sålunda varierar den rättsliga ställningen i vissa hänseenden med nationaliteten, eftersom en del rättigheter, företrädesvis sådana som är av ekonomisk natur, har gjorts beroende av ömsesidiga överenskommelser mellan Sverige och andra länder.

Speciellt omfattande överenskommelser har träffats mellan de nordiska länderna, varför nordiska medborgare i flera avseenden intar en privilegierad ställning bland utlänningar i Sverige.

En särställning intar också de utlänningar som har permanent uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd fick tidigare ges en utlänning som under ett år varit fast bosatt här i riket. Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1985 (SFS 1984: 595) kan sådant uppehållstillstånd ges genast, om utlänningen avser att bosätta sig här. Den som har permanent uppehållstillstånd får resa in i och vistas i Sverige utan tidsbegränsning och är befriad från skyldighet att ha arbets- eller anställningstillstånd.

För frågan om vissa utlänningar skall likställas med svenska medborgare vad gäller rätt att uppehålla sig inom skydds- och kontrollområden torde det vara av intresse att se i vilka avseenden det föreligger skillnader och likheter i rättsställning mellan svensk och utländsk medborgare.

2.6.1 *Grundläggande fri- och rättigheter*

Regeringsformen (RF) innehåller i 2 kap. en katalog över fri- och rättigheter som varje medborgare har tillförsäkrats. I stor omfattning jämställs utlänningar med svenskar i fråga om grundlagsskyddet för fri- och rättigheter.

Utlänningar åtnjuter yttrandefrihet, religionsfrihet, föreningsfrihet och församlingsfrihet i samma mån som svenska medborgare och har samma rätt som svenska medborgare att ta del av allmänna handlingar. De har samma skydd för sin person och sin egendom och får i samma utsträckning som svenska medborgare föra talan inför domstol eller annan myndighet. Utlänningar och svenskar är också likställda på bostadsmarknaden och i fråga om rätt till undervisning och utbildning. Vad gäller sociala förmåner har utlänningar som bosätter sig här i huvudsak samma rätt som svenska medborgare. Det gäller bl. a. rätten till socialhjälp, folkpension, allmän tilläggspension, sjukförsäkring, yrkesskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, barnbidrag och bostadstillägg. Även i fråga om rätt till hälso- och sjukvård är utlänningar jämställda med svenska medborgare.

Svensk rätt innehåller inte något förbud för utlänning att delta i politisk verksamhet eller att vara medlem i politisk förening.

Sedan år 1976 har även den som inte är svensk medborgare men bosatt i Sverige, under vissa förutsättningar, rösträtt vid val till kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige. Den som har rösträtt vid de kommunala valen är också valbar till kommunala förtroendeuppdrag.

I främst två avseenden skiljer sig utlännings rättsställning från den som tillkommer svensk medborgare. En viktig skillnad är att endast svenska medborgare är röstberättigade och valbara vid riksdagsval (3 kap. 2 och 10 §§ RF). Vidare är det bara svenska medborgare som har en grundlagsskyddad rätt att vistas i Sverige (2 kap. 7 § RF).

Därutöver gäller särbestämmelser för utlänningar bl. a. inom näringsliv och arbetsmarknad. Även andra speciella rättsområden, såsom exempelvis fastighetsrätten, kan uppvisa särskilda restriktioner för utländska medborgare.

2.6.2 *Rätten att inresa, vistas och arbeta i Sverige*

De grundläggande bestämmelserna om utlännings rätt att inresa, vistas och arbeta finns i utlänningslagen (1980: 376).

De nordiska länderna har sedan 1950-talet en gemensam, fri arbetsmarknad, vilket innebär att nordiska medborgare fritt kan slå sig ner och arbeta i annat nordiskt land än hemlandet. Passkontrollen vid de internordiska gränserna är också upphävd för nordbor. För utomnordiska medborgare fordras pass och i vissa fall visering för vistelse i riket upp till tre månader. För längre tids vistelse än tre månader krävs uppehållstillstånd. Fr.o.m. den 1 april 1981 gäller generellt, att utlänningar som avser att bosätta sig här i landet eller i övrigt vistas här under så lång tid att uppehållstillstånd krävs skall ha tillståndet ordnat före inresan i Sverige.

Med stöd av bemyndigande i 20 § utlänningslagen har regeringen föreskrivit ett generellt krav på arbetstillstånd för att utlänningar skall få ta anställning i Sverige (46 § utlänningsförordningen). Av andra stycket i samma paragraf framgår dock att åtskilliga grupper av utlänningar är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Förutom nordiska medborgare gäller det bl. a. utlänningar som har permanent uppehållstillstånd.

Enligt utlänningslagen finns det två former för att avlägsna utländska medborgare från Sverige, nämligen avvisning och utvisning. Avvisning är den form för avlägsnande som används i anslutning till utlänningens ankomst hit. I vissa fall kan avvisning ske senare i samband med att utlänningen påträffas eller ger sig till känna. Grunderna för avvisning har tagits in i 28 och 29 §§ utlänningslagen samt, såvitt gäller presumtiva terrorister, i 30 §.

Utvisning som avlägsnandeform används beträffande utlänning som befinner sig inne i landet och inte får vara kvar här. Utvisning kan ske av en utlänning som vistas i Sverige utan föreskrivet pass eller tillstånd. Utvisning används även när en utlänning på grund av brott eller asocialitet skall avlägsnas ur landet. Utlänningslagen har också bestämmelser om utvisning

av presumtiva terrorister samt s. k. politisk utvisning, vilket innebär att utvisning kan ske ''när det behövs av hänsyn till rikets säkerhet''.

Vid sidan av avvisning och utvisning finns i vissa fall möjlighet till s. k. hemsändning av utlänningar som tagits om hand enligt viss vårdlagstiftning.

Vid krig eller krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden får regeringen enligt 103 § utlänningslagen utfärda särskilda föreskrifter om utlänningars inresa och uppehåll i riket, utresa ur riket, rätt att ha anställning eller offentligt förtroendeuppdrag här, avlägsnande från riket samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning.

Utlänning har i princip samma frihet som svensk medborgare att förflytta sig i Sverige och att uppehålla sig på olika platser här. Allemansrätten gäller exempelvis såväl för utlänning som för svensk medborgare.

Enligt 27 § utlänningslagen får emellertid regeringen, om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom vissa områden. Med stöd härav har förordningen (1976: 935) om skyddsområden och kontrollområden utfärdats.

2.6.3 *Behörighet att inneha förtroendeuppdrag*

En grundläggande rättslig skillnad mellan utlänning och svensk medborgare består i att utlänning inte har rätt att rösta i riksdagsval och inte heller är valbar till uppdrag som riksdagsledamot. Frågan om rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare är f.n. föremål för utredning.

Sedan år 1967 har under vissa förutsättningar i Sverige bosatta utlänningar kommunal rösträtt. Med rösträtten har också följt valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag (se vidare avsnitt 2.6.9).

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

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

I de ovan redovisade fallen uppställer resp. författning ett direkt krav på att ledamot skall vara svensk medborgare.

2.6.4 *Rätt att ta del av allmänna handlingar*

Den primära regleringen av allmänna handlingars offentlighet finns i tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare fri tillgång till allmänna handlingar. Inskränkningar i denna rätt får göras endast om det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller annat i 2 kap. 2 § TF angivet skäl.

Enligt 14 kap. 5 § TF är utlänning jämställd med svensk medborgare när det gäller tillgången till allmän handling, om inte annat följer av TF eller annan lag.

I särskild lag skall enligt 2 kap. 2 § TF noga anges de fall då allmänna

handlingar enligt de i TF angivna grunderna skall hållas hemliga. Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen (1980: 100).

Som allmän regel gäller att frågan om viss allmän handling är offentlig eller ej prövas av den myndighet som förvarar handlingen. Avgörande för prövningen är de särskilda sekretessbestämmelsernas innehåll. Det är för prövningen ovidkommande om den som begär handlingen är svensk medborgare eller inte.

Eftersom utlänning i betydande utsträckning är behörig att inneha offentlig tjänst i Sverige blir frågan om sekretess mellan myndigheter aktuell. Denna fråga regleras i sekretesslagen på så sätt att varje sekretessbestämmelse i lagen skall vara direkt tilllämplig på allt uppgiftslämnande, även det som har en annan myndighet som mottagare.

Bestämmelser angående sekretessen mellan myndigheter finns i bl. a. följande stadganden i sekretesslagen, 1 kap. 5 § (nödvändigt uppgiftslämnande), 14 kap. 1 § (uppgiftsskyldighet) och 14 kap. 3 § (generalklausulen).

Alla myndigheter har en principiell skyldighet att samarbeta med och bistå varandra. Ett viktigt led i detta samarbete är informationsutbytet mellan myndigheterna. Genom bestämmelsen i 15 kap. 5 § sekretesslagen, som i förhållandet myndigheter emellan kan sägas ge uttryck för en motsvarighet till offentlighetsprincipen, har det getts ett direkt lagstöd för ett sådant utbyte.

Till sist skall sägas att regeringen beträffande särskilda slag av handlingar, vilka är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får förordna att viss myndighet skall pröva frågan om utlämnande (2 kap. 14 § 2 st TF). Med stöd härav har prövningen i fråga om vissa slag av handlingar rörande försvaret, utrikespolitiken och polisens verksamhet uppdragits åt departementschef (7 § sekretessförordningen).

2.6.5 *Rätt att idka näring m. m.*

Enligt lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket får utlänning i princip inte idka näring i Sverige utan särskilt tillstånd (näringstillstånd). Från tillståndsplikten är undantagna dels utlänning som är bosatt i riket och som har permanent uppehållstillstånd, dels nordisk medborgare. Tillstånd behövs inte heller för vissa slag av näringar, såsom jordbruk, fiske, skogsbruk, undervisning samt verksamhet som tandläkare, läkare och veterinär.

Frågor om näringstillstånd prövas av länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen skall bedrivas.

I den associationsrättsliga lagstiftningen kan man också finna exempel på att svenskt medborgarskap har uppställts som krav på den som i en eller annan funktion äger företräda den juridiska personen. Så är t. ex. enligt aktiebolagslagen (1975: 1385) fallet med styrelseledamot.

2.6.6 *Rätt att inneha offentlig tjänst*

Enligt äldre RF krävdes generellt svenskt medborgarskap för behörighet till statlig tjänst. Enligt huvudregeln i nu gällande RF är så inte fallet. Undantagen framgår av 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Där stadgas att

endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag som chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen, eller som ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst som svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsätts genom val av riksdagen. Av 3 kap. 10 § jämförd med 3 kap. 2 § RF framgår att endast den som är svensk medborgare kan vara ledamot av riksdagen. I 5 kap. 2 § RF föreskrivs att endast den som är svensk medborgare får tjänstgöra som statschef och i 6 kap. 9 § första stycket RF föreskrivs att endast den får vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år. RF utgår från att även andra tjänster och uppdrag hos staten eller kommun än de nu angivna kan behöva förbehållas svenska medborgare. Krav på svenskt medborgarskap får emellertid ställas upp endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Regler om svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av statlig tjänst finns i 4 kap. 2 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning (LOA). I lagrummet görs först en hänvisning till vad som är stadgat i RF eller annan lag. Exempel på ett sådant stadgande i annan lag är föreskriften i 9 kap. 2 § RO att huvudsekreterare hos riksdagsutskott skall vara svensk medborgare. Vidare stadgas att endast svensk medborgare får inneha eller utöva militär tjänst eller tjänst som åklagare eller polisman. Regeringen bemyndigas vidare föreskriva eller för särskilt fall besluta att endast svensk medborgare får inneha tjänst i regeringskansliet eller utrikesförvaltningen, eller statlig tjänst med vilken kan vara förenad myndighetsutövning eller handläggning av frågor av internationell art eller som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet eller som rör betydelsefullt ekonomiskt intresse.

Som tidigare nämnts gäller enligt 103 § utlänningslagen att regeringen har rätt att vid krig eller krigsfara utfärda föreskrift om utlännings rätt att ha anställning och offentligt förtroendeuppdrag i Sverige.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § LOA om krav på svenskt medborgarskap har överförts oförändrade från 4 § statstjänstemannalagen (StjL) i lagrummets lydelse enligt lag 1974: 1009. I förarbetena till detta lagrum uttalas såvitt gäller bestämningen "av betydelse för rikets säkerhet" (prop. 1974: 174 s. 74 f).

Med detta uttryck avses i första hand befattningar inom totalförsvarets olika grenar. Därjämte avses tjänster inom polis- och åklagarväsendet samt inom kommunikationsverken, i den mån befattningshavaren har med hänsyn till rikets säkerhet betydelsefull arbetsuppgift. Också befattningarna i statsdepartementen sägs i stor omfattning få föras hit. Det sägs vidare att arbetsuppgifter av angiven art undantagsvis kan förekomma även inom andra myndigheter. – Den av GLB (grundlagberedningen) använda bestämningen torde i huvudsak täcka behovet av att reservera tjänster för svenska medborgare på de områden som är känsliga från försvarssynpunkt. Det kan emellertid i ett hänseende ge upphov till tvekan. Man kan nämligen tänka sig tjänster som visserligen bara innefattar åligganden som knappast kan sägas i och för sig vara av betydelse för rikets säkerhet – maskinskrivning, stencildragning etc. – men som ändå kan medföra kännedom om förhållanden

som är av stor betydelse från säkerhetssynpunkt. Lagtexten bör utformas så att det klart framgår att det ingår i regeringens kompetens att reservera också tjänster av senast nämnt slag för svenska medborgare. Jag föreslår därför att bestämmelsen i StjL i denna del utformas så att den kommer att avse tjänst som kan medföra kännedom om förhållande av betydelse för rikets säkerhet. – De nu diskuterade bestämmelserna torde i allt väsentligt täcka behovet av att kunna reservera statliga tjänster för svenska medborgare. – Som jag redan har nämnt bör bestämmelserna om regeringens kompetens att förbehålla vissa tjänster för svenska medborgare utformas på så sätt att regeringen kan dels besluta generella föreskrifter i ämnet, dels besluta i enskilda fall. Jag vill erinra om att regeringen på grund av RF:s regler om dispensmakten (11 kap. 12 § RF) kan besluta att en tjänst skall besättas med en utlänning, även om tjänsten genom en generell föreskrift beslutad av regeringen skulle vara förbehållen svenska medborgare.

Beträffande vissa tjänster av betydelse för rikets säkerhet kan personalkontroll företas (personalkontrollkungörelsen, 1969: 446). Kungörelsen reglerar inhämtande av upplysningar ur polisregister beträffande den som innehar eller avses tillträda tjänst som är av betydelse för totalförsvaret eller för rikets säkerhet. Tjänster beträffande vilka personalkontroll får företas indelas i olika skyddsklasser, 1 A, 1 B eller 2. Regeringen bestämmer vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 1 A eller 1 B. I fråga om tjänst hänförlig till skyddsklass 2 kan, efter regeringens bemyndigande, vederbörande myndighet själv fatta beslut. I kungörelsen finns en förteckning över myndigheter som får företa personalkontroll. Förteckningen upptar inte någon kommunal myndighet. Om personalkontroll bör företas i fråga om tjänst hos annan myndighet än som avses i förteckningen, skall myndigheten göra framställning därom till regeringen.

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

2.6.7 *Rätt att förvärva naturtillgångar*

För utländska rättssubjekt gäller vissa restriktioner beträffande förvärv av naturtillgångar i Sverige. Enligt lagen (1982: 618) om utländska förvärv av fast egendom m. m. får utländsk medborgare inte utan tillstånd förvärva fast egendom här i landet. Enligt 2 § lagen (1950: 596) om rätt till fiske får varje svensk medborgare fiska med rörligt redskap i allmänt vatten. Utlänning, som sedan minst två år är stadigvarande bosatt här i riket, är likställd med svensk medborgare när det gäller rätt att fiska i allmänt vatten, 4 § 1 st samma lag. I övrigt behöver utlänning tillstånd för att ha rätt att fiska, 4 § 2 st.

Beträffande fiske i enskilt vatten (5–20 §§) är detta i princip förbehållet svenska medborgare. En utlänning som bott stadigvarande här i riket i två år är dock likställd med svensk medborgare (21 §).

2.6.8 *Utlännings rättsliga ställning i övrigt*

Landets lagar och myndigheters beslut måste åtlydas av alla som vistas här. Om en utlänning begår brott i Sverige, får han svara enligt svensk lag och inför svensk domstol. Vissa möjligheter finns att överföra lagföringen till annan stat. Utlänning är också i princip skattskyldig i Sverige efter samma regler som gäller för svenska medborgare.

Utlänning är emellertid befriad från att delta i Sveriges försvar – han är inte värnpliktig (1 § värnpliktslagen, 1941: 967). Naturaliserad svensk medborgare kan fr. o. m. det kalenderår han fyller 25 år helt eller delvis befrias från värnpliktstjänstgöring. Det finns också möjlighet att meddela befrielse från värnpliktstjänst för den som har gjort militärtjänst utomlands.

Utlänning är som huvudregel inte heller skyldig att delta i civilförsvaret. Enligt civilförsvarslagen (1960: 74) är sålunda i princip endast svenska medborgare civilförsvarspliktiga. Regeringen kan emellertid förordna att civilförsvarsplikt skall åvila även utlänning i den utsträckning detta anses lämpligt. Enligt 5 kap. 28 § civilförsvarskungörelsen (1960: 377) får utlänning med civilförsvarsplikt åläggas tjänstgöring vid verksskydd för anläggning eller byggnad, där han har sin huvudsakliga sysselsättning. Tjänstgöringen får inte avse ordnings- och bevakningstjänst.

2.6.9 *Rösträtt*

Genom lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1976 fick utländsk medborgare, som varit kyrkobokförd i Sverige de tre åren närmast före valåret, rösträtt vid val av kommunfullmäktige, landsting, kyrkofullmäktige och präst. Med rösträtten följde valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag.

Det kan här nämnas att vid folkomröstningen om kärnkraft fick utländska medborgare rösträtt enligt samma regler som gäller för deras deltagande i kommunala val.

Eftersom det finns kommunal verksamhet av särskild betydelse för totalförsvaret är det av intresse att något beröra vad som i förarbetena uttalades angående utlännings valbarhet till ledamot i de beslutande församlingarna och i nämnderna samt till andra kommunala förtroendeuppdrag.

Till grund för rösträttsreformen låg rösträttsutredningens betänkande (SOU 1975: 15) Kommunal rösträtt för invandrare. Utredningen fann det naturligt att rösträtt och valbarhet följdes åt så att valbarhet föreligger på samma grunder som rösträtt. Utredningen hade särskilt övervägt om utlänningar bör vara valbara också till sådana kommunala förtroendeuppdrag som kan medföra kännedom om förhållanden av betydelse för rikets säkerhet. Enligt utredningens mening saknades skäl att utesluta utlänningar från sådana förtroendeuppdrag. Till stöd för sitt ställningstagande anförde utredningen bl. a. att frågor som rör totalförsvaret inte handläggs uteslutande inom sådana specialreglerade nämnder som civilförsvarsnämnd och beredskapsnämnd och att sådana ärenden kan förekomma också i andra nämnder och i kommunfullmäktige.

Utredningens förslag i denna del mötte kritik av bl. a. ÖB. Enligt ÖB

hade utredningen inte tillräckligt beaktat de kommunala organens insatser och insyn i totalförsvaret. Kommunerna har, anförde ÖB, att handlägga frågor som rör hela totalförsvaret och de får därigenom tillgång till uppgifter som av sekretesskäl inte bör delges obehöriga. De kommunala organ som ÖB särskilt syftade på är byggnadsnämnden, hälsovårdsnämnden och kommunstyrelsen. ÖB påpekade att kommunstyrelsen fullgör uppgifter som ankommer på bl. a. beredskapsnämnd, civilförsvarsnämnd och kristidsnämnd, om särskilda sådana nämnder inte har inrättats. Särskilt under beredskapstillstånd och krig skulle det enligt ÖB vara synnerligen olämpligt med utlänningar som ledamöter i kommunala nämnder som har insyn i totalförsvaret.

I prop. 1975/76: 23 om kommunal rösträtt för invandrare uttalade departementschefen i valbarhetsfrågan, att han delade utredningens uppfattning att den som är röstberättigad vid de kommunala valen i princip också bör vara valbar (s. 99).

I denna fråga uttalade departementschefen härefter följande (s. 99 f).

Det kan med visst fog hävdas att inte ens utlänningar som har bott längre tid i Sverige borde vara behöriga att ta befattning med totalförsvarsuppgifter i egenskap av ledamöter i beslutande eller förvaltande kommunala organ. De skäl som talar för en sådan ståndpunkt är främst att de militära och civila aktiviteter som sätts in när landets nationella självständighet är i fara enligt gällande regler i princip handhas endast av landets egna medborgare. Utländsk medborgare har sålunda varken skyldighet eller rätt att delta i landets militära försvar. I fråga om civilförsvar kan utländska medborgare med civilförsvarsplikt f.n. endast åläggas delta i visst verksskydd. För en mindre restriktiv syn på invandrares deltagande i kommunala totalförsvarsangelägenheter talar å andra sidan det förhållandet att verksamheten är av intresse för hela civilbefolkningen i kommunen och trots sitt samband med det militära försvaret väsentligen är av civil natur. Här bosatta utländska medborgare har i krigsfara eller krig på samma sätt som landets egna medborgare ett intresse av det väsentligen vapenfria skydd för hem och familj på vilket de kommunala insatserna inom civilförsvaret är inriktade (utrymning, skyddsrum). Härtill kommer att civilförsvarslagen ger regeringen befogenhet att ålägga utlänningar lika vittgående civilförsvarsplikter som ordinärt åvilar svenska medborgare. Vad jag nu har sagt avser i första hand kommunernas uppgifter inom civilförsvaret. Ett motsvarande resonemang kan emellertid föras i fråga om andra kommunala uppgifter med anknytning till totalförsvaret, t. ex. den kommunala beredskapen. Frågor som rör totalförsvaret handläggs inte uteslutande inom sådana specialreglerade nämnder som civilförsvarsnämnd, beredskapsnämnd och kristidsnämnd. Sådana ärenden kan också förekomma i andra nämnder och i den beslutande församlingen. Kommunerna behöver inte heller inrätta särskilda nämnder för dessa ändamål. Om särskild nämnd inte inrättas, skall kommunstyrelsen vara civilförsvarsnämnd, beredskapsnämnd resp. kristidsnämnd men kommunen kan också anförtro uppgiften åt annan kommunal nämnd.

Departementschefen anförde avslutningsvis (s. 100 f).

Min inställning är alltså den att några särskilda begränsningar inte bör gälla för utlännings valbarhet till de beslutande församlingarna och nämnderna eller till kommunala förtroendeuppdrag i övrigt. Nuvarande regler om rösträtt som uteslutande valbarhetsvillkor bör alltså gälla även för utlänningar. Enligt min uppfattning är det inte heller en framkomlig väg att begränsa utlänningars rätt att som valda

ledamöter i vissa kommunala nämnder delta i handläggningen av vissa ärendegrupper. Vid krig eller krigsfara eller liknande förhållanden kan emellertid rikets säkerhet kräva att inskränkningar görs i utlännings rätt att fullgöra kommunalt förtroendeuppdrag. Under sådana förhållanden kan regeringen enligt 70 § utlänningslagen meddela särskilda föreskrifter om bl. a. utlännings rätt till anställning i Sverige. Efter samråd med statsrådet Leijon förordar jag att regeringen genom ett tillägg till paragrafen bemyndigas att meddela motsvarande föreskrifter om utlännings rätt att inneha offentligt förtroendeuppdrag och att paragrafens lydelse i övrigt avpassas till lydelsen av 13 kap. 6 § RF. Med offentligt förtroendeuppdrag avser jag då i första hand uppdrag som ledamot av beslutande församling eller nämnd hos kommun, landstingskommun eller kyrklig kommun samt andra kommunala förtroendeuppdrag. Under begreppet kommer emellertid också att hänföras t. ex. uppdrag som ledamot av styrelse för statlig myndighet. Att jag inte väljer att använda begreppet kommunalt förtroendeuppdrag beror på att en sådan lösning skulle föranleda osäkerhet om exempelvis uppdrag hos landstingskommun innefattas i begreppet.

Frågan om rösträtt för invandrare vid riksdagsval har utretts av en särskild kommitté. Kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

2.7 Utlänningskontrollen

När det gäller utlänningskontrollen talar man dels om yttre utlänningskontroll, dels om inre utlänningskontroll.

Den yttre utlänningskontrollens huvudsyfte är att hindra att en utlänning, som saknar pass eller tillstånd som krävs för inresa i Sverige eller som på grund av sina personliga förhållanden inte är önskvärd här, reser in i landet.

Syftet med den inre utlänningskontrollen är i första hand att efterspana utlänningar beträffande vilka det föreligger beslut om avvisning eller utvisning. Dessutom avser verksamheten att övervaka att utlänning inte vistas eller arbetar i Sverige utan att ha pass och erforderligt tillstånd samt att i förekommande fall utreda och pröva utlänningens rätt att vistas i landet.

Enligt 8 § andra stycket utlänningslagen är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att efter kallelse inställa sig hos polisen och upplysa om sin vistelse här. En utlänning är också skyldig att visa upp sitt pass för polisen. Det är dessa bestämmelser som ger de nödvändiga förutsättningarna för den inre utlänningskontrollen.

Rikspolisstyrelsen har efter samråd med statens invandrarverk meddelat föreskrifter för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen (RPS FS 1981: 6).

I ett avsnitt av föreskrifterna behandlas olika kontrollformer. Därmed avses kontroll av uppgifter som kommer in till polismyndigheten enligt särskilt föreskriven anmälnings- och underrättelseskyldighet. Exempel härpå är bostadsanmälan enligt 61 § utlänningsförordningen och anmälan om anställning enligt 62 § samma förordning.

Ett annat avsnitt av föreskrifterna behandlar spaningsverksamheten. Det framhålls därvid att kontrollen skall utföras på sådant sätt att det innebär minsta möjliga intrång i utlänningens frihet och integritet samt så

att olägenheterna som följer med kontrollen inte står i missförhållande till dess ändamål. En person får inte kontrolleras enbart därför att han på grund av hudfärg, språk, namn, beteende eller eljest kan antas vara utlänning.

I detta avsnitt av föreskrifterna pekas på att en utlänningskontroll kan upplevas som särskilt besvärande i vissa fall, t. ex. om invandrare som blivit svenska medborgare gång på gång utsätts för förfrågningar om pass och liknande.

Angående den ovan nämnda bestämmelsen i 8 § andra stycket utlänningslagen om skyldighet att visa upp pass, uttalas i föreskrifterna att det inte kan krävas att utlänningen bär pass på sig. Vid en kontroll bör även andra handlingar än pass som styrker identiteten kunna godtas.

Kontrollen skall, enligt föreskrifterna, utföras av personal vid utlänningsenhet i polisdistrikt där sådan finns och i övriga distrikt av personal vid spaningsrotel i samråd med befattningshavare som handlägger utlänningsärenden.

Rikspolisstyrelsen har efter samråd med statens invandrarverk också meddelat föreskrifter och allmänna råd för polisens befattning med den yttre utlänningskontrollen. Av särskilt intresse i detta sammanhang är de i föreskrifterna intagna särskilda bestämmelserna om utländska fritidsbåtar. Härom sägs följande.

Det finns inga särbestämmelser i utlänningslagstiftningen som reglerar tillträde till svenskt sjöterritorium för en utlänning som färdas med en fritidsbåt. En utlänning som färdas med fritidsbåt innanför territorialgränsen är alltså skyldig att ha pass och, om så krävs, visering eller uppehållstillstånd.

Lagstiftningen innehåller inga föreskrifter om att en utlänning, varom nu är fråga, är skyldig att bege sig närmaste vägen till en passkontrollort för att låta sig inresebehandlas. Tillämpningen av en sådan föreskrift skulle vara omöjlig att övervaka och dessutom ställa mycket stora krav på polisiära resurser såväl i fråga om övervakningen som i fråga om den egentliga passkontrollen.

Statens invandrarverk har i samråd med utrikesdepartementet, rikspolisstyrelsen, tullverket och försvarsstaben utfärdat särskilda föreskrifter för viseringsskyldiga utlänningar som färdas med fritidsbåtar. Föreskrifterna innebär bl. a.

att befälhavaren är skyldig att följa medgiven färdväg och riktning utan avvikelser,

att tillåtna angöringshamnar skall anlöpas i den ordning, som anges i viseringen,

att befälhavaren vid ankomsten till den första svenska hamnen utan dröjsmål skall göra anmälan till polismyndigheten på orten. Innan polismyndigheten verkställt kontroll ombord på fartyget, får ingen lämna detsamma samt

att fartygets namn skall vara infört i varje deltagares visering.

Viseringsfria utlänningar som ankommer till landet med en fritidsbåt får uppehålla sig på svenskt sjöterritorium på samma villkor som gäller för utlänningar som kommit till landet på annat sätt.

Som har nämnts ovan gäller i princip inga särbestämmelser för fritidsbå-

tar. Det skulle dock – med vissa undantag – vara obilligt att kräva att en utlänning som färdas med en fritidsbåt skall – i likhet med vad som eljest gäller – bege sig närmaste vägen till en passkontrollort.

Med ett sådant avsteg från huvudreglerna om inresa i Sverige måste dock följa att reglerna om kontroll och övervakning av trafiken med fritidsbåtar får andra – mer generella – former än då inresa i landet sker på annat sätt.

Kontroll av den utländska trafiken med fritidsbåtar bör därför ske när anledning till detta uppkommer. En sådan anledning kan vara att man under övervakningen anträffar en utländsk båt från ett land med vilket viseringsfrihet inte råder. En annan anledning kan vara att de ombordvarande på en fritidsbåt anträffas på fastlandet eller på en ö i skärgården.

Om det visar sig att utlänningarna är viseringspliktiga och har viseringar skall de uppmanas att iaktta villkoren i viseringen. Anträffas en viseringspliktig utlänning utan visering ombord på en fritidsbåt skall utlänningen, om polismyndigheten så bestämmer, föras till en svensk hamn för fortsatt handläggning av ärendet.

Är utlänningarna viseringsfria och besöket av kort varaktighet behöver ingen åtgärd vidtas, såvida kontrollen inte ger anledning till det. I annat fall bör utlänningarna uppmanas att bege sig till närmaste passkontrollort om inte en sådan åtgärd framstår som obillig med hänsyn till avståndet till passkontrollorten och planerna för den fortsatta vistelsen inom svenskt sjöterritorium.

Uppkommer fråga om avvisning skall ärendet föredras för polismyndigheten. En verkställighet av avvisning skall ske genom att utlänningen på lämpligt sätt förs ut ur Sverige.

Den kontroll som behövs för att upprätthålla utlänningslagstiftningens bestämmelser om utlänningars inresa i riket ankommer på polismyndigheten. Enligt 23 § utlänningsförordningen skall emellertid en tullmyndighet på begäran av en polismyndighet medverka vid passkontroll om det kan ske utan att de uppgifter som åligger tullmyndigheten eftersätts. Eftersom övervakningen av trafiken med fritidsbåtar enligt ovan torde låta sig väl förenas med tullens övriga kontrolluppgifter kan det vara lämpligt att polismyndigheten i förekommande fall framställer en sådan begäran som omnämns i 23 §.

2.8 Uppgifter och befogenheter vid tillsyn av skydds- och kontrollområden

2.8.1 *Tillsynspersonalens uppgifter*

Den grundläggande bestämmelsen om tillsynen av skydds- och kontrollområden finns i 19 § SkoF. I denna anges syftet med tillsynen och vilka personalkategorier som har tillsynsuppgifter.

Syftet med tillsynen är att kontrollera att utlänningar och utländska fartyg inte uppehåller sig olovligen inom skydds- och kontrollområdena.

Huvudansvaret för tillsynsverksamheten vilar på polisen. I tillsynen kan också delta särskilt förordnade skyddsområdesvakter. Ett förordnande

som skyddsområdesvakt meddelas av polismyndigheten eller i vissa fall länsstyrelsen. Av 19 § framgår vidare att försvarsmaktens, tullverkets och sjöfartsverkets personal skall medverka vid tillsynen.

Bestämmelser av betydelse för själva tillsynsarbetet finns i 6 och 9 §§ SkoF.

Enligt 6 § är en utlänning som uppehåller sig inom ett skyddsområde skyldig att förete pass eller annan legitimationshandling och i förekommande fall bevis om tillstånd att vistas inom området. Behörig att avkräva en utlänning uppgifter av detta slag är polisman, skyddsområdesvakt, tulltjänsteman, lotspersonal och bevakningspersonal inom försvarsmakten. Samma bestämmelser gäller enligt 16 § för kontrollområde.

När det gäller skyldighet för utlänningar att ha pass regleras denna skyldighet i 1 § utlänningsförordningen (1980: 377). I första stycket sägs att utlänningar som kommer till Sverige för att resa in i landet eller som uppehåller sig här skall ha pass eller sådan legitimationshandling som gäller som pass. Av andra stycket framgår dock att skyldigheten att ha pass inte omfattar medborgare i annat nordiskt land och inte heller den som har permanent uppehållstillstånd. För den sistnämnda kategorien utlänningar gäller emellertid att de, enligt 2 § utlänningsförordningen, på begäran av polismyndighet eller polisman skall visa att passfrihet föreligger.

I 9 § SkoF regleras det fall att ett utländskt fartyg har ankrat eller förtöjt på otillåten plats inom ett skyddsområde. Polisman, tulltjänsteman, lotspersonal eller bevakningspersonal skall då så snart som möjligt granska skeppshandlingarna och de ombordvarandes legitimationshandlingar. Fartygets befälhavare är vidare skyldig att lämna uppgifter om fartyget och de ombordvarande på särskild blankett. Att märka är att skyddsområdesvakter inte tagits med när det gäller vilka skyldigheter och även rättigheter som tillsynspersonalen enligt 9 § har att ingripa beträffande ett utländskt fartyg som har ankrat eller förtöjt på otillåten plats inom ett skyddsområde. Det kan vidare noteras att bestämmelsen i 9 § bara gäller för skyddsområden och att någon motsvarande bestämmelse inte finns för kontrollområden.

2.8.2 *Tillsynspersonalens befogenheter*

SkoF saknar bestämmelser om vilka befogenheter som tillsynspersonalen har vid utförande av tillsynen. Av avsnittet om tillsynspersonalens uppgifter framgår att tillsynspersonalen skall se till att utlänningar och utländska fartyg inte olovligen uppehåller sig inom skydds- och kontrollområden. För att kunna fullgöra denna uppgift har de rätt att begära att en utlänning företer sitt pass eller någon annan form av legitimationshandling. De har också rätt att i vissa fall granska skeppshandlingar och att avkräva en befälhavare på ett utländskt fartyg uppgifter om fartyget och om dem som finns ombord.

Frågan är då vilka befogenheter som tillsynspersonalen har när det gäller att ingripa mot en utlänning inom ett skydds- eller kontrollområde. Ett behov av att ingripa kan föranledas av många olika skäl. Den vanligaste orsaken till ett ingripande torde vara ett en utlänning påträffas på en

otillåten plats inom området. En annan orsak kan vara att en utlänning tar fotografier som innebär att fotoförbudet i SkoF överträds. SkoF innehåller, som ovan sagts, inte någon bestämmelse som lägger fast vilka befogenheter som tillkommer tillsynspersonalen i fall som de här eller i andra fall av överträdelser av skydds- och kontrollområdesbestämmelserna. För att få svar på den frågan får man gå till bestämmelser som finns på andra håll i lagstiftningen.

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

2.8.2.1 Polispersonalens befogenheter

För att kunna fullgöra sina uppgifter i samhället måste polisen vara utrustad med vissa maktbefogenheter, dvs. befogenheter att på olika sätt ingripa mot enskilda. Det kan gälla t. ex. rätt att meddela tillsägelser eller anmaningar. I sista hand kan det vara fråga om att ingripa med fysiskt tvång.

Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten är närmare reglerade i 23–28 kap. rättegångsbalken. Rättegångsbalkens bestämmelser anses uttömmande reglera polisens befogenheter i samband med brottsutredning.

Av bestämmelser i rättegångsbalken som är av intresse i detta sammanhang kan nämnas 23 kap. 3 § fjärde stycket och 23 kap. 8 § samt 24 kap. 7 §. I 23 kap. finns bestämmelser om hur förundersökning i brottmål skall bedrivas. Enligt 3 § fjärde stycket har en polisman, innan förundersökning hunnit inledas, rätt att hålla förhör och vidtaga andra åtgärder i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet. I 8 § sägs att om någon befinner sig på den plats där ett brott förövats är han skyldig att på tillsägelse av en polisman följa med till förhör. Förhöret skall hållas omedelbart därefter. Om vederbörande utan giltig orsak vägrar att följa med till förhör, har polismannen rätt att ta med honom till förhöret. 24 kap. innehåller bestämmelser om häktning och anhållande. I 7 § anges under vilka förutsättningar en person kan gripas utan att det föreligger ett beslut om häktning eller anhållande. Enligt första stycket får en polisman gripa en person om omständigheterna är sådana att det finns skäl att anhålla vederbörande. Det krävs dock att ett anhållningsbeslut inte utan fara kan avvaktas. I andra stycket finns en bestämmelse om att envar kan gripa den som begått brott varå kan följa fängelse och som anträffas på bar gärning eller flyende fot. Den gripne skall därvid skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

De befogenheter som tillkommer polisen under utredningsverksamheten har sålunda fått en i princip fullständig och enhetlig författningsreglering. Motsvarande gällde inte tidigare om den övriga polisverksamheten. I sin

övervaknings- och serviceverksamhet var polisen tidigare när det gällde befogenheterna att göra ingripande hänvisad till stöd i en rad olika författningar eller i vissa fall till sedvanerättsliga principer som hade ett mera indirekt författningsstöd.

Genom polislagen (1984: 387) som trädde i kraft den 1 oktober 1984 har de grundläggande reglerna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter lagfästs.

Polislagen innehåller en katalog över vissa befogenheter för polisen att tillgripa tvångsåtgärder i sin tjänsteutövning. Det rör sig till viss del om befogenheter som allmänt ansetts tillkomma polisen men som inte tydligt framgått av skriven lag. Införandet av polislagen har inte lett till att polisen tilldelats några nya befogenheter. De tvångsåtgärder som polisen har rätt att vidta enligt rättegångsbalken har inte flyttats över till polislagen.

Såvitt gäller polisens befogenheter innehåller polislagen en inledande paragraf, 8 §, om vissa allmänna principer för polisingripanden. Bl.a. skall alltid gälla att en polisman – med iakttagande av de grundläggande fri- och rättigheterna som tillförsäkras medborgarna i regeringsformen (RF) och av vad som föreskrivs i lag eller annan författning – skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. En viktig princip som slås fast i paragrafen är att en polisman måste ha direkt lagstöd för att företa ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. RF. Ett ingripande i någon av de grundläggande fri- och rättigheterna får inte ske enbart på den grunden att polismannen bedömer det som försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Polismannen måste kunna åberopa ett lagstöd.

Skydd mot frihetsberövande begränsas bl. a. av bestämmelserna om tillfälliga omhändertaganden i 11–18 §§ polislagen liksom av reglerna i rättegångsbalken om gripande. Om en polisman överväger ett ingripande enligt någon sådan bestämmelse måste han dessutom enligt 8 § polislagen ställa sig frågan om ingripandet är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter liksom om ingripandet innebär tvång i den lindrigaste form och utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

De befogenheter för polismän som regleras i polislagen avser bl. a. användning av våld (10 §) och tillfälliga omhändertaganden (11–18 §§).

En självklar första förutsättning för att våld skall få användas av en polisman är att detta ingår som ett nödvändigt led i en tjänsteuppgift som det åligger honom att fullgöra. I andra fall är det givetvis alltid otillåtet att använda våld.

I 10 § har behovs- och proportionalitetsprinciperna markerats särskilt. Dessa principer har en central betydelse just vid våldsanvändning.

Behovsprincipen innebär att våld får användas bara när det behövs. Detta betyder dels att andra medel skall vara otillräckliga för att tjänsteuppgiften skall kunna utföras, dels att användning av våld kan väntas leda till det avsedda resultatet.

Proportionalitetsgrundsatsen har i paragrafen uttryckts så att våld får användas bara i den mån det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Detta innebär till en början att våld över huvud taget inte får tillgripas,

om den aktuella tjänsteuppgiften inte har sådan betydelse att det är rimligt att den genomförs med fysiskt tvång eller på ett sådant sätt att man åstadkommer åverkan. När våld används måste vidare beaktas att mera våld inte får användas än som är rimligt i förhållande till vad som kan nås därigenom.

Under sex punkter i paragrafen anges när en polisman får använda våld. Punkten 1 innebär att våld i den mån det är försvarligt får användas för att en tjänsteåtgärd skall kunna genomföras, om polismannen möts med våld eller hot om våld. Något krav på att tjänsteåtgärden skall vara av en viss beskaffenhet har inte ställts upp. Om en polisman angrips med våld, har han rätt att försvara sig enligt reglerna om nödvärn (24 kap. 1 § brottsbalken). I punkten 2 regleras våldsanvändning vid laga frihetsberövanden. Punkten 3 behandlar befogenheten för en polisman att bruka våld för att genomföra en tjänsteåtgärd som går ut på att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. Det förutsätts att det är fråga om en pågående eller omedelbart förestående gärning eller fara. I punkten 4 ges en polisman befogenhet att bruka våld när han verkställer vissa tvångsåtgärder (avvisande eller avlägsnande, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, beslag eller annat omhändertagande av egendom eller husrannsakan enligt rättegångsbalken). Punkten 5 tar sikte på vissa andra tvångsåtgärder än dem som nämnts i punkt 4. Utöver de särskilt angivna typfallen enligt punkterna 1–5 får våld komma till användning undantagsvis enligt bestämmelsen i punkten 6. En förutsättning är att det är oundgängligen nödvändigt för att upprätthålla den allmänna ordningen eller säkerheten att våld används. Vidare krävs att det är uppenbart att åtgärden inte kan genomföras utan våld.

Av de bestämmelser som reglerar förutsättningarna för tillfälliga omhändertaganden kan här nämnas 13 §. I paragrafens första stycke, som i förhållande till tidigare ordning innebär en nyhet, ges rättsligt stöd för s. k. avlägsnande. Frågan om vilket stöd polisen har för en sådan åtgärd har tidigare varit tveksam. För all polisverksamhet har också tidigare gällt att polisen skall använda det lindrigaste medlet för att uppnå syftet med ingripandet och att polisen sålunda, innan ett regelrätt omhändertagande gjordes, skulle pröva om någon mindre omfattande åtgärd, såsom exempelvis avvisande eller avlägsnande kunde vara tillräcklig. Paragrafen markerar att avvisande och avlägsnande skall vara förstahandsalternativ vid ett ingripande mot ordningsstörning eller för att avvärja brott. Emellertid gäller liksom tidigare att om en situation kan lösas genom mindre ingripande åtgärder, exempelvis tillsägelser eller anmaningar så skall dessa väljas i första hand. Om ett avvisande eller avlägsnande bedöms vara otillräckligt får den berörda personen enligt andra stycket omhändertas. Om det redan från början framstår som uppenbart gagnlöst att tillgripa ett avlägsnande eller någon annan mindre ingripande åtgärd för att det avsedda syftet skall uppnås, kan ett direkt omhändertagande undantagsvis bli nödvändigt.

Beträffande den närmare innebörden av begreppet avlägsnande är det ett självklart riktmärke att ett sådant, när det verkställs i det särskilda fallet, framstår som en klart mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande. Ett allmänt riktmärke kan sägas vara att ett omhändertagande

regelmässigt syftar till att föra en person till en plats – t. ex. polisstationen – medan ett avlägsnande syftar till att föra personen från en plats.

Ingripanden enligt paragrafen för att avvärja straffbelagd handling kan göras vid brott såväl enligt brottsbalken som enligt andra straffstadganden. I vissa fall kan det gälla att avbryta ett redan pågående förlopp, som t. ex. då någon gör sig skyldig till förargelseväckande beteende och inte efterkommer en tillsägelse att upphöra med det. Bestämmelsen får emellertid också tillämpas i de fall då någon ännu inte gjort sig skyldig till straffbar handling.

I 15 § föreskrivs att den som har omhändertagits med stöd av polislagen skall underrättas om anledningen till omhändertagandet så snart som möjligt.

16 § innehåller bestämmelser om förhör med den som omhändertagits. Har omhändertagandet gjorts enligt 13 § andra stycket skall förhör hållas så snart som möjligt. Snarast möjligt efter förhöret och senast inom sex timmar efter omhändertagandet skall den omhändertagne friges.

Såvitt gäller förhållandet mellan 13 § andra stycket och ingripande enligt rättegångsbalken gäller enligt 18 § att hinder för ett omhändertagande eller kvarhållande enligt polislagen föreligger i de fall den som skall omhändertas uppenbarligen skall gripas enligt 24 kap. rättegångsbalken. Bestämmelsen tar sikte på såväl gripande som verkställighet av beslut om anhållande eller häktning.

Beträffande den som skall medtas eller hämtas till förhör enligt rättegångsbalken har inte föreskrivits något absolut hinder för omhändertagande enligt 13 § andra stycket. Omhändertagandet bör dock omrubriceras om tiden för kvarhållandet kommer att utnyttjas för förhör om brott som har begåtts av den omhändertagne eller av någon annan.

20 § behandlar polisens särskilda befogenheter till husrannsakan. Paragrafens närmare beskrivning av förutsättningar för var och när husrannsakan får göras har stora likheter med rättegångsbalkens reglering. När en person skall omhändertas får en polisman bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Med ''ställe'' avses här detsamma som i 28 kap. 10 § rättegångsbalken, dvs. platser som inte är slutna i egentlig mening men som ändå inte är tillgängliga för allmänheten, t. ex. gårdsplaner, fabriksområden och byggnadsplatser.

Om det finns synnerliga skäl att anta att den eftersökte uppehåller sig hos någon annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit. Motsvarande regler gäller vid sökandet efter ett föremål. Både vid sökandet efter en person och ett föremål får husrannsakan vidare göras i en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Härmed förstås exempelvis butiker, restauranger, kaféer samt teater- och biograflokaler. Däremot saknas enligt denna paragraf särskild rätt att göra husrannsakan i en lägenhet som ''plägar utgöra tillhåll för lösdrivare eller förbrytare eller där sådant gods, som eftersöks, plägar uppköpas eller mottagas som pant'' (jfr 28 kap. 3 § rättegångsbalken).

En allmän förutsättning för att bestämmelsen skall kunna tillämpas bör vara att det är en bestämd person – låt vara inte nödvändigtvis känd till namnet – eller ett bestämt föremål som polisen söker efter. Den bör alltså

inte anses ge stöd för att polisen bereder sig tillträde till bostäder eller andra lokaler för att mera allmänt leta efter efterlysta personer. Som exempel kan nämnas att polisen vid den s. k. inre utlänningskontrollen inte får bereda sig tillträde till vad som i rättegångsbalken kallas ''tillhåll'' annat än när det är fråga om att söka efter en bestämd person.

I 23 § föreskrivs vilka av befogenheterna i polislagen som tillkommer andra än polismän.

I paragrafens första stycke sägs inledningsvis att den befogenhet att använda våld som framgår av 10 § första stycket 1, 2 och 4 även gäller vaktpost eller annan krigsman som tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Uppgifter som gäller ordningshållning ankommer på militär personal exempelvis enligt 36 § militära rättegångslagen (1948: 472) och 1916 års kungörelse angående vad militär personal i vissa fall har att iakttaga vid upprätthållande av allmän ordning m. m. En personkategori som fullgör direkta polisuppgifter är militärpolisen. Men denna – som har fått viss grundläggande polisutbildning och i vilken även krigsplacerade polismän ingår – är att anse som polispersonal och har i princip fullständiga polisiära befogenheter inom ramen för sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom försvarsmakten (se förordningen (1980: 123) med reglemente för militärpolisen). Beträffande militärpolisen gäller sålunda i tillämpliga delar samtliga bestämmelser i 8–22 §§ och inte endast befogenheten att använda våld i vissa fall.

I paragrafen föreskrivs också att befogenheterna enligt 10 § första stycket 1–4 även gäller tjänsteman vid tullverkets kustbevakning som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Den särskilda lagstiftning som avses är lagen (1982: 395) om tullverkets medverkan vid polisiär övervakning (se nedan).

I paragrafen utsägs vidare att bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller – förutom för polismän – även den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och att bestämmelsen i 10 § första stycket 4 också gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som nämns i den punkten.

Föreskriften tar sikte på befogenheterna för en rad olika personalkategorier såsom ordningsvakter, skyddsvakter, jakt- och fisketillsynsmän, befattningshavare vid domänverket och lantbruksnämnds rennäringsenhet samt stiftsjägmästare och dennes biträden liksom vissa tjänstemän vid flygplatser. En förutsättning är dock att befogenheterna behövs för särskilt angivna åtgärder av polisiär natur som den offentliga funktionären äger vidta enligt olika författningsrum. Föreskriften täcker även sådana frihetsberövanden som varje medborgare äger verkställa enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, t. ex. att gripa den som har begått brott, varå kan följa fängelsestraff, och som påträffas ''å bar gärning eller flyende fot''.

I paragrafens tredje stycke anges i vilken utsträckning befogenheterna enligt 13 § att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta någon får utövas av andra än polismän. Enligt första meningen har en ordningsvakt en sådan befogenhet, om inte annat framgår av hans förordnande. Föreskrifterna i 15–18 §§ om förfarandet vid ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § andra stycket är så utformade att de blir omedelbart tillämpliga, även när ett sådant omhändertagande har gjorts av en ordningsvakt. Den enda

modifikationen är att det åligger en ordningsvakt som har omhändertagit någon att skyndsamt överlämna den omhändertagne till närmaste polisman. I styckets tredje mening har tagits in en erinran om den befogenhet att verkställa omhändertaganden som tillkommer kustbevakningstjänstemän enligt den förut nämnda lagen om tullverkets medverkan vid polisiär övervakning.

2.8.2.2 Befogenheter för tullverkets personal

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

Till grund för lagstiftningen ligger sjöövervakningskommitténs (SÖK) betänkande (Ds H 1980: 1) Samordning av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss.

Lagförslaget förelades riksdagen genom prop. 1981/82: 114. I propositionen (s. 18 ff) gör föredragande departementschef bl. a. följande uttalande angående bakgrunden till förslaget. Det är otillfredsställande att tullverkets kustbevakning, som har till uppgift att övervaka efterlevnaden av föreskrifter som syftar till att skydda vitala intressen, i samband med sin övervakning många gånger saknar möjlighet att göra erforderliga ingripanden. Därför är det angeläget att kustbevakningen ges ökade befogenheter. Förslaget innebär inte att kustbevakningen får nya övervakningsuppgifter, utan enbart att regleringen av befogenheterna anpassas till de uppgifter kustbevakningen rent faktiskt utför. I det sammanhanget bör påpekas att tulltjänstemän vid ingripanden i samband med tullkontroll och smugglingsbekämpning har befogenheter som i stort motsvarar polismännens; i vissa fall har de t.o.m. större befogenheter än vad polisen har. Bl.a. mot bakgrund härav saknas anledning att invända mot att utöka befogenheterna för kustbevakningstjänstemännen i en utsträckning som gör det möjligt for dem att göra snabba ingripanden till sjöss i de fall då polis inte är tillgänglig. Med kustbevakningstjänsteman avses tjänsteman vid tullverkets kustbevakning.

I propositionen understryks att ingripanden av det slag det här är fråga om i första hand är uppgifter som ankommer på polisen. Avsikten med förslaget är inte att rubba denna ordning. De situationer som man haft i åtanke är de där polis inte finns till hands. Det framhålls vidare som självklart att ingripanden av de slag som avses med förslaget endast bör få göras av kustbevakningstjänstemän som erhållit därför avsedd utbildning och vunnit tillräcklig erfarenhet för att handha ifrågavarande uppgifter samt har viss tjänsteställning.

En kustbevakningstjänstemans centrala befogenheter i samband med polisiär övervakning upptas i 2 §. I fyra punkter anges de fall där kustbevakningstjänstemannen har samma befogenheter som tillkommer polisman enligt rättegångsbalken (RB). En förutsättning för åtgärder enligt paragra-

fen är att anledning förekommer att brott förövats mot någon av de föreskrifter vars efterlevnad tullverket övervakar och som avses i 1 §.

Enligt *första punkten*, som hänvisar till 23 kap. 3 § fjärde stycket RB, ges kustbevakningstjänsteman samma befogenhet som tillkommer polisman att innan förundersökning rörande brott hunnit inledas hålla förhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet.

Andra punkten ger kustbevakningstjänsteman samma befogenhet som tillkommer polisman enligt 23 kap. 8 § RB. Härigenom ges kustbevakningstjänsteman rätt att uppmana den som är på plats där brott har förövats att följa med till förhör, som skall hållas omedelbart därefter. Vid vägran utan giltig orsak får kustbevakningstjänstemannen ta med honom till förhöret.

Bestämmelsen i *tredje punkten* ger kustbevakningstjänsteman samma rätt som polisman har enligt 24 kap. 7 § första stycket RB att gripa någon mot vilken förekommer skäl till anhållande, om beslut därom inte kan avvaktas utan fara. Bestämmelsen torde framför allt bli tillämplig i fråga om den som inte har stadig hemvist och som undandrar sig att lämna uppgifter om sig. Med rätten att gripa en misstänkt följer enligt 27 kap. 4 § RB rätt att beslagta föremål som därvid anträffas.

Enligt *fjärde punkten* har kustbevakningstjänsteman samma rätt som tillkommer polisman enligt 28 kap. 5 § RB att företa husrannsakan. Befogenheten är begränsad till vissa fall och är främst tänkt att komma till användning vid brott mot fiske- eller jaktförfattningarna.

I 9 § anges att åtgärd enligt 2 § skall skyndsamt anmälas till polismyndighet. När anmälan kommit in till vederbörande polismyndighet ankommer det på denna att överta ansvaret för den fortsatta handläggningen.

Beträffande en kustbevakningstjänstemans befogenhet att bruka våld finns, som ovan sagts, bestämmelser i polislagen.

De här ovan redovisade befogenheterna tillkommer inte annan tullpersonal än kustbevakningstjänstemän.

2.8.2.3 Skyddsområdesvakts befogenheter

Skyddsområdesvakt förordnas, som ovan sagts, av polismyndigheten eller i vissa fall länsstyrelsen. Till skyddsområdesvakt förordnas person som inte är anställd inom polisväsendet. En skyddsområdesvakt är således inte polisman. Härav följer att de bestämmelser som finns i rättegångsbalken och polislagen och som anger vilka befogenheter en polisman har i olika sammanhang inte gäller för en skyddsområdesvakt. I den tidigare nämnda bestämmelsen i 23 § polislagen som anger att vissa av de befogenheter som tillkommer en polisman enligt polislagen även tillkommer andra än polismän har inte skyddsområdesvakter tagits med. Inte heller vid sidan av rättegångsbalken och polislagen finns det någon bestämmelse som tar direkt sikte på skyddsområdesvakter eller som analogt kan tillämpas på dessa vad gäller ingripandebefogenheter.

Man kan således konstatera att ehuru en skyddsområdesvakt har samma uppgift som en polisman vad gäller tillsynen att en utlänning inte olovligen uppehåller sig inom skydds- och kontrollområden, så har han inte tilllagts

några speciella befogenheter att ingripa vid utförandet av tillsynen. En skyddsområdesvakts ingripandebefogenheter är följaktligen inte större än varje annan enskild medborgares rätt i detta avseende. Den bestämmelse som en skyddsområdesvakt kan åberopa till stöd för ett ingripande är 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.

2.8.2.4 Lotspersonalens befogenheter

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

2.8.2.5 Befogenheter för försvarsmaktens personal

I 19 § SkoF utsägs att försvarsmaktens personal skall medverka vid tillsynen av skydds- och kontrollområden. En närmare precisering av vilken personal som avses finner man i 6 och 9 §§ SkoF, som anger vilka uppgifter som innefattas i tillsynsverksamheten. De uppgifter som nämns i de senast sagda paragraferna ankommer på bevakningspersonal inom försvarsmakten.

En första fråga man kan ställa sig är vad som menas med bevakningspersonal inom försvarsmakten. I 23 § polislagen, som reglerar befogenheten för andra offentliga funktionärer än polismän att bruka våld, talas om ''sådan vaktpost eller annan krigsman som tjänstgör för bevakning''. Denna skrivning kan jämföras med vad som sägs i Bestämmelser för vaktpersonal vid försvarsmakten (VaktB). Bestämmelserna i VaktB gäller för sådan vaktpersonal som bevakar anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (s. k. skyddsföremål). Det torde vid en jämförelse mellan bestämmelserna i 23 § polislagen och innehållet i VaktB stå klart att bestämmelserna i 23 § tar sikte på sådan tjänstgöring som innebär bevakning av skyddsföremål. Under alla förhållanden måste bestämmelsen i 23 § polislagen förstås så att därmed inte avses bevakningspersonal inom försvarsmakten enligt SkoF.

Enligt utredningens mening bör med bevakningspersonal inom försvarsmakten avses personal som enligt sin instruktion eller order har getts i uppgift att utföra tillsyn av att en utlänning eller ett utländskt fartyg inte olovligen uppehåller sig inom skydds- och kontrollområde. Tolkat på detta sätt kan denna personalkategori inte åberopa något stöd i polislagen för att ha befogenheter som där sägs. De bestämmelser som finns i rättegångsbalken är självfallet inte heller tillämpliga på bevakningspersonalen, med undantag för bestämmelsen i 24 kap. 7 § rättegångsbalken, som ju gäller envar. Såvitt utredningen kan finna är det den enda bestämmelse som bevakningspersonalen i dag kan åberopa till stöd för ingripandebefogenheter. Det bör härvid betonas att det i detta sammanhang bortsetts från de befogenheter som militär personal har t. ex. med stöd av IKFN–förordningen. Redogörelsen i detta avsnitt har självfallet begränsats till att belysa bevakningspersonalens förutsättningar att fullgöra uppgifter som är av närmast polisiär karaktär.

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

3 Utländska förhållanden

Bestämmelser som reglerar tillträdesskydd finns i varierande utsträckning i de flesta länder. Normalt riktar sig dessa bestämmelser till alla medborgare och har därför närmast karaktär av tillträdesförbud motsvarande vår svenska skyddslag.

Bestämmelser som vänder sig till enbart utländska medborgare och begränsar deras rörelsefrihet i fred är ovanliga i främmande rättsordningar. Detta är, enligt vad utredningen låtit inhämta, fallet i t. ex. Amerikas förenta stater, Frankrike, Västtyskland och Storbritannien. Emellertid har Finland 1982 infört bestämmelser om skyddsområden som kan äga intresse i detta sammanhang.

Finland

Finland har infört ett system med skyddsområden efter i huvudsak svensk förebild.

De grundläggande bestämmelserna återfinns i en förordning om övervakning av rikets land- och vattenområden samt luftrum. I denna förordning anges att fartyg på finskt territorial- och insjövatten skall använda de allmänna farlederna. Dessutom råder lotsningsskyldighet för alla fartyg utom nöjesbåtar. Det är vidare förbjudet för person ombord på ett fartyg att på finskt territorium

1) utföra kartläggning eller företa lodning för sjömätningsändamål,

2) taga fotografier på militärt viktigt område eller av militärt viktiga objekt samt

3) utan tillstånd av försvarsministeriet utföra undersökningar eller arbeten under vattnet.

Påföljden anges i förordningen till dagsböter, högst etthundra.

Förordningen anger att statsrådet kan, för delar av finskt territorium vilka är viktiga med hänsyn till rikets säkerhet, förordna om särskilda skyddsområden samt utfärda bestämmelser om utlännings (utländskt fartygs och luftfartygs) rätt att färdas och uppehålla sig inom dem. Syftet med skyddsområdena är att den territoriella integriteten skall kunna övervakas effektivare.

Statsrådet anger i sitt beslut de geografiska begränsningarna av de sammanlagt 22 skyddsområdena. Beslutet anger att skyddsområdena skall utmärkas på de statliga sjökorten. Utlänning eller utländskt fartyg har inte utan tillstånd tillträde till eller rätt att uppehålla sig inom skyddsområde.

Ett utländskt fartyg får dock använda allmän farled för direkt seglats genom skyddsområdet utan tillstånd såvida inte annat bestämts av övervakningsmyndigheten. Att stanna och fälla ankar inom skyddsområde medges ett utländskt fartyg endast om det är nödvändigt på grund av oöverstigligt hinder eller i en nödsituation. Inom skyddsområde finns det särskilt tillåtna ankar- och förtöjningsplatser. Med utländskt fartyg jämställs enligt förordningen även utländsk fritidsfarkost samt finskt fartyg som är i utlännings bruk. Statsrådets beslut anger också att tillämpningsbestämmelser utfärdas av försvarsministeriet.

Försvarsministeriet har i sitt beslut om skyddsområden med fartyg i utlännings bruk även jämställt finskt fartyg med utlänning ombord. Undantagna är vissa finska fartyg som används för regelmässiga turistturer.

Den längsta tillåtna tid som ett utländskt fartyg får ankra eller förtöja inom ett skyddsområde på de särskilt utmärkta ankar- eller förtöjningsplatserna är 48 timmar. Tillstånd för utlänning att i övrigt vistas i ett skyddsområde meddelas av staben för militärlänet efter ansökan senast två veckor före planerad ankomst till skyddsområdet. Ansökan till den lokala gränsbevakningsmyndigheten kan om särskilda skäl föreligger göras senare beträffande besök vid namngivet mål för en tid av högst 72 timmar.

Om – vid nödsituationer eller för säkerställande av sjöfarten eller på grund av oöverstigliga hinder – ett utländskt fartyg blir tvunget att stanna, fälla ankar eller förtöja på otillåten plats inom skyddsområde skall befälhavaren anmäla detta till närmaste militär- eller gränsbevakningsmyndighet.

Övervakningen av skyddsområdena utförs av militär-, gränsbevaknings-, sjöfarts-, tull- och polismyndigheterna. Personal från dessa myndigheter har rätt att stoppa och granska fartyg på finskt territorialvatten samt vid behov vidtaga de andra åtgärder som saken påkallar. Övervakningsmyndigheterna har rätt att från skyddsområde avlägsna utlänning eller utländskt fartyg som där uppehåller sig utan tillstånd eller färdas i strid med bestämmelserna. Påföljden är densamma som anges i förordningen om övervakning av rikets land- och vattenområden samt luftrum.

4 Överväganden

4.1 De grundläggande motiven

Det ingår inte i utredningens uppdrag att pröva om systemet med särskilt fastställda områden till vilka utlänningar och utländska fartyg inte har fritt tillträde skall vara kvar eller inte. Sådana områden skall, som framgår av direktiven, finnas även i framtiden. Den grundläggande tanken med den här formen av tillträdesskydd, som allt sedan det infördes har varit att genom skärpt utlänningskontroll hindra sådan verksamhet som kan hota vår säkerhet, äger fortfarande giltighet. Det är motivet för att sådana områden skall finnas även i framtiden.

Under arbetets gång har utredningen haft kontakt med ett stort antal myndigheter och organisationer i samhället. Det har därvid visat sig att man inte på alla håll har helt klart för sig vad det är för motiv som bär upp den del av tillträdesskyddet som skydds- och kontrollområdessystemet utgör. I vissa fall har utredningen också kunnat spåra en skeptisk inställning till tanken att det är möjligt att hindra säkerhetshotande verksamhet genom att begränsa utlänningars tillträde till vissa från försvarssynpunkt vitala områden. Med anledning härav har utredningen bedömt att det kan vara av värde att i stora drag ange vilka skäl som ligger bakom att vi här i landet har, och skall ha, områden till vilka utlänningar inte har fritt tillträde. Dessutom är det, enligt utredningens mening, inte minst viktigt att allmänheten har förståelse för behovet av den typen av begränsningar i utlänningars rörelsefrihet inom landet. Utredningen är nämligen av den bestämda uppfattningen att en betydelsefull förutsättning för att den här formen av tillträdesskydd skall ha effekt är att det finns en allmän förståelse för den. Det förutsätter i sin tur att de som på ett eller annat sätt berörs av bestämmelserna har de bakomliggande motiven något så när klara för sig.

Av säkerhetsskäl motiverade begränsningar i utländska medborgares och utländska fartygs tillträdesrätt gäller dels inom skyddsområden, dels inom kontrollområden. Restriktionerna är starkare i fråga om skyddsområden än beträffande kontrollområden. I ett senare avsnitt (4.4) behandlar utredningen skillnaderna mellan skyddsområden och kontrollområden samt diskuterar frågan, om även ett framtida områdesskydd bör innefatta två typer av områden med delvis skilda regler. I den nu följande framställningen rörande motiven för ett områdesskydd behöver emellertid någon

distinktion mellan skydds- och kontrollområden inte göras, och utredningen talar här för enkelhetens skull endast om ''skyddsområden''.

Det är väl känt att det ständigt bedrivs underrättelseverksamhet i syfte att införskaffa upplysningar som rör ett lands försvarsanläggningar och försvar över huvud taget. Vårt land är i lika hög grad som andra länder utsatt för sådan verksamhet. Det är inte heller någon hemlighet att stormakterna är särskilt aktiva i detta hänseende och att deras underrättelsetjänst förfogar över såväl stora personalresurser som teknisk utrustning av mycket avancerad art. Underrättelseverksamheten är i princip inriktad mot alla funktioner i samhället, men sådana förhållanden som har direkt betydelse för ett lands försvar torde tilldra sig ett särskilt intresse.

Vid utformningen av ett tillträdesskydd, avsett att hindra främmande underrättelseverksamhet, måste hänsyn tas till olika faktorer. Ett förhållande som måste beaktas är vårt lands långa gränser både på land och mot havet. Kustområdena är dessutom under stora delar av året glest befolkade. Detsamma gäller för stora delar av landet i övrigt bl. a. för de för vårt försvar så viktiga gränsområdena i övre Norrland. Både längs kusterna och i gränsområdena i norr finns viktiga försvarsanläggningar. Från säkerhetssynpunkt är det av stor betydelse att främmande makt kan hindras från att utforska de kust- och gränsområden som inrymmer sådana anläggningar.

Inom ett skyddsområde finns merendels ett flertal skyddsföremål i form av fasta försvarsanläggningar. Det kan förmodas att dessa anläggningar i de flesta fall är kända så till vida att deras funktion och geografiska läge är kända. Från underrättelsesynpunkt är det emellertid inte tillräckligt att känna till en anläggnings läge och funktion i stort. Man behöver också få detaljkunskap om anläggningen. Sådan kunskap kan man få genom att studera den på nära håll. Kunskapsbehovet är emellertid inte begränsat till själva anläggningen. Den kan maskeras eller döljas på olika sätt. Vad som däremot inte går att dölja är den närmast omgivande terrängens utseende. Inte heller kan det närskydd som finns runt en anläggning maskeras eller döljas så fullständigt att det vid ett närmare studium inte går att kartlägga. För en eventuell angripare är det självfallet av stort värde att så långt i detalj som möjligt på förhand veta såväl hur den omgivande terrängen ser ut som hur närskyddet är uppbyggt.

Mellan de olika anläggningarna inom ett skyddsområde finns många gånger ett inbördes samband. De bildar ett sammanhängande försvarssystem. Från underrättelsesynpunkt finns det helt klart ett intresse av att ta reda på vilka anläggningar som hör ihop och vilka roller de olika anläggningarna har i systemet. Genom att ta reda på detta får man en bild av hur försvarssystemet inom ett visst område t. ex. längs kusten är utformat. En sådan kartläggning underlättas givetvis om det finns möjligheter att röra sig obehindrat mellan de olika anläggningarna.

En utspaning som har det syfte som ovan nämnts blir än effektivare och kan ge ytterligare värdefull information, om utspaningen kan äga rum vid tillfällen när anläggningen används t. ex. i samband med övningar. Vid sådana tillfällen kan också betydelsefulla upplysningar vinnas angående taktik och om vilken färdighet den personal besitter som skall bemanna anläggningen i en krissituation. En övning är inte bara till för att ge personal erforderlig träning. Lika väsentligt kan det vara att få besked om

vilka fel och brister som finns hos systemet och hos den övande personalen. Svagheterna i ett system avslöjas då. Uppgift härom är självfallet av stort intresse för en främmande underrättelsetjänst. Ett sätt att hindra att sådana uppgifter sprids är att begränsa tillträdet till de områden där övningar ofta äger rum, såsom fallet är i områden med fasta försvarsanläggningar.

Andra uppgifter som kan erhållas om tillfälle bjuds att på nära håll utspana en anläggning, är uppgifter om vidtagna förändringar hos anläggningen såsom att den försetts med ny elektronik eller moderniserats på annat sätt. Man kan också tänka sig att det finns intresse av att studera tillförseln av förråd, vilket kan ge en uppfattning om hur stor uthållighet en anläggning har. Från underrättelsesynpunkt är det vidare av intresse att ta reda på mobiliseringstider och mobiliseringsförberedelser.

Skyddsbehovet hänför sig inte bara till själva anläggningarna och terrängen närmast runt dessa. Skyddsområdesinstitutet har även ett annat syfte, något som dock inte direkt framgår av författningstexten. Det går ut på att hindra att terrängen eller andra förhållanden inom ett område kartläggs till förfång för försvarsmöjligheterna. Man talar här om militärgeografiska förhållanden. Därmed avses terrängförhållanden som en angripare måste ta hänsyn till vid sin planering. Det kan gälla sådana faktorer som möjligheterna för fordon och personal att ta sig fram på marken eller att genomföra en landstigning från havet. Det är vidare en fördel för en eventuell angripare om han i förväg genom rekognosering kan få klart för sig t. ex. vilka platser som lämpar sig för helikopterlandning eller luftlandsättning av fallskärmsförband. Det är inte tillräckligt att studera sjökort och kartor för att få en klar uppfattning om de militärgeografiska förhållandena inom ett område, utan härför krävs ett studium på platsen. Underrättelseverksamhet som har detta syfte försvåras, om tillträdet till området i fråga är begränsat som fallet är med skyddsområden.

Sammanfattningsvis kan sägas att vad man framför allt vill förhindra eller i vart fall försvåra med ett skyddsområde är att de anläggningar som ryms inom området blir föremål för en kontinuerlig närgången granskning, som avslöjar detaljer och förändringar i de enskilda anläggningarna och i det försvarssystem i vilket de ingår. Härtill kommer vikten av att områdets militärgeografi inte blir i detalj kartlagd.

4.2 Värdet av skyddsområden

Motiven för att vissa områden skall fastställas som skyddsområden, med vad det innebär i fråga om begränsningar av rätten för utlänningar och utländska fartyg att uppehålla sig där, har till stor del varit desamma alltsedan systemet med skyddsområden infördes. Behovet av att kunna skydda försvarsanläggningar och för försvaret viktiga områden mot insyn är inte mindre i dag än det varit tidigare. Snarare torde det finnas ett större behov av sådant skydd i dagens läge. Sett från denna synpunkt är det inget som talar för att behovet av skyddsområden skulle ha minskat. Det är samtidigt ett ofrånkomligt faktum att underrättelsetjänsten i dag har helt andra resurser till sitt förfogande än som var fallet förut. Framför allt har

den tekniska utvecklingen fört med sig att det nu är möjligt att genom spaning från långt håll, t. ex. med hjälp av satelliter, skaffa in uppgifter om förhållanden inom andra staters territorium.

Utredningen har inte kunnat undgå att ställa sig frågan hur den nämnda tekniska utvecklingen inverkar på skyddsområdesinstitutet. Samma fråga har utredningen för övrigt mött vid diskussioner som utredningen haft med bl. a. civila myndigheter och organisationer. Man har då pekat på att stormakterna förfogar över spaningssatelliter med en mycket fin upplösningsförmåga. Det skulle därför inte vara möjligt att hindra en stormakt från att skaffa sig den information angående försvarsanläggningar som den anser sig ha behov av.

Rent faktiskt är det på det sättet att skyddsområdena tjänar som skydd mot sådan säkerhetshotande verksamhet som är riktad mot det militära försvaret. De militära myndigheternas bedömning av behovet och värdet av skyddsområden får därför tillmätas stor betydelse. Utredningen har vid olika tillfällen fått möjlighet att ta del av den bedömning som man i detta avseende gör från militär sida.

De militära myndigheternas uppfattning är att systemet med skyddsområden fyller minst lika stor funktion i dag som tidigare. Ett väl fungerande områdesskydd behövs som ett medel mot främmande underrättelseverksamhet. Man framhåller dock att skyddsområden, även om de är effektivt övervakade, inte är nog för att förhindra obehörig insyn.

När det gäller den tekniska utvecklingen på spaningsområdet och hur den inverkar på värdet av skyddsområden, blir bedömningen att den snarast har medfört ett ökat behov av underrättelser. Det beror på att det underrättelseunderlag som erhålls genom tekniska hjälpmedel är mångfaldigt och delvis otydligt. Således kan otillräcklig upplösning hos en satellitbild kräva kompletterande åtgärder för att ta reda på vad som döljs innanför en upptäckt pågående eller färdig byggnation.

Den tekniska utvecklingen har däremot inte lett till att synen på hur ett skydd av områdestyp bör utformas ändrats på ett avgörande sätt. Områdena bör dock anpassas så att markspaning in i området från platser utanför detta försvåras. En sådan anpassning är en följd av att den utrustning som begagnas för att inhämta uppgifter har fått bättre prestanda.

Från militär sida har man också tryckt på att det finns militärstrategiska faktorer som man måste ta i beaktande när man skall bedöma behovet av skyddsområden. Det nordiska områdets strategiska betydelse har ökat under senare år, och stormakternas intresse för området har tilltagit. Som exempel härpå kan tas den kraftiga utbyggnaden av de marina basområdena i Kolaområdet. Likaså förestår en utbyggnad av bas- och varvsresurserna i Baltikum. Till detta kommer att beslut fattats om förhandslagring av materiel för en amerikansk marininfanteribrigad i mellersta Norge samt att flygbasresurserna i södra Norge byggs ut. Till bilden hör också att antalet stora övningar i vår omedelbara närhet, främst i Östersjön, har ökat, att kränkningarna av vårt territorium blivit fler samt att den mot vårt land riktade underrättelseverksamheten har intensifierats.

Man kan också peka på att nya typer av förband, s. k. diversionsförband, tillkommit hos supermakterna. Dessa förband kan ha till uppgift att strax före eller i ett inledningsskede av en väpnad konflikt utföra sabotage

mot t. ex. försvarsanläggningar. Deras uppgift underlättas om rekognosering kan utföras redan i fred med avseende på eventuella sabotagemål.

Turism och internationella kontakter i övrigt har vidare ökat kraftigt.

Allt som allt har utvecklingen medfört ökade möjligheter för och större intresse från maktblocken att bedriva underrättelseverksamhet i fred och subversiv och annan verksamhet mot vårt land i skymningslägen och krig. Under sådana förhållanden är det viktigt att kunna begränsa tillträdet till vissa från försvarssynpunkt betydelsefulla områden. Utredningen vill här också peka på att hotbilden, såsom tidigare beskrivits, ändrats.

Skyddsområdena är inte enbart en militär angelägenhet. De är i lika hög grad en angelägenhet för polismyndigheten. Det är polisen som svarar för utlänningskontrollen. Det är också polismyndigheten som enligt skyddsområdesförordningen ansvarar för tillsynen av områdena. Dessutom är det en polisiär uppgift att uppdaga och utreda säkerhetshotande verksamhet. Utredningen har därfor även inhämtat hur man från polisiärt håll ser på behovet och värdet av skyddsområden. Polisens uppfattning stämmer överens med vad som framförts från militärt håll.

Utredningen är för sin del övertygad om att systemet med skyddsområden alltjämt är av stort värde när det gäller att hindra insyn i sådana områden som är av särskild vikt för vårt försvar. Samtidigt måste det konstateras att ett tillträdesskydd av typ skyddsområden är ett relativt trubbigt instrument. Man kan här peka på flera förhållanden som kan antas verka begränsande på skyddsområdesinstitutets effektivitet. Det är sålunda inte heltäckande eftersom det bara riktar sig mot utländska medborgare. Det är vidare förenat med svårigheter att åstadkomma en tillfredsställande övervakning av områdena. Dessa svagheter hos systemet är emellertid inte så stora att de på ett avgörande sätt minskar värdet av skyddsområdena.

4.3 Utredningens principiella bedömning

Systemet med särskilda områden, till vilka utlänningars tillträde är begränsat, har helt klart kommit till som ett resultat av säkerhetsmässiga överväganden. Även vid den översyn av systemet som utredningen skall göra måste de säkerhetsmässiga kraven sättas i högsätet. Det innebär med nödvändighet att andra och kanske i viss utsträckning motstående intressen kan få vika. Utredningen har funnit det angeläget att slå fast detta förhållande redan från början, eftersom det är oundvikligt att det uppstår fall där kravet på säkerhet kommer i konflikt med andra intressen.

Vad nu sagts skall inte tolkas så att de icke säkerhetsmässiga intressena inte alls eller endast i undantagsfall skulle vinna beaktande. En så ensidig syn kan man inte anlägga på dessa områden. Men utgångspunkten måste vara att tillse att för landets försvar vitala anläggningar och områden skyddas mot insyn från främmande makt. Det gäller såväl vid fastställandet av den geografiska utsträckningen av de olika områdena som vid utformningen av de för dessa områden erforderliga bestämmelserna.

Utredningen vill än en gång framhålla att det är viktigt att skapa förståelse hos allmänheten för de säkerhetsmässiga motiv som ligger bakom skyddsområdena och därmed för behovet av dessa områden. En sådan

förståelse torde vara en väsentlig förutsättning för att systemet skall kunna fylla den funktion som avses.

4.4 Utformningen av ett framtida skyddsområdessystem

4.4.1 *ÖB förslag*

I en till utredningen överlämnad skrivelse har ÖB lagt fram ett förslag till principer för nya skyddsområdesbestämmelser. Förslaget har utarbetats av en arbetsgrupp inom försvarsstaben i vilken ingått representanter för försvarsgrencheferna. Förutom förslag till nya bestämmelser har arbetsgruppen också kommit med förslag till en ny utformning av skyddsområdesinstitutet.

I sistnämnda avseende innebär ÖB förslag – förutom att skyddsområdesinstitutet bibehålls – att nuvarande kontrollområden skall utgå. I stället skall man införa *förberedda skyddsområden*. Inom förberedda skyddsområden skall en utlänning inte ha rätt att bosätta sig utan tillstånd. I övrigt skall det inte finnas några begränsningar när det gäller en utlännings rätt att få tillträde till eller vistas inom dessa områden.

I likhet med dagens kontrollområden skall de förberedda skyddsområdena i en krigs- eller krissituation kunna omvandlas till skyddsområden. Efter en sådan omvandling kommer samma bestämmelser som gäller för skyddsområden i fråga om utlänningars och utländska fartygs rätt till tillträde m. m. att gälla för de förberedda skyddsområdena. För att bl. a. underlätta informationen vid ett ikraftträdande föreslår ÖB att de förberedda skyddsområdena i princip skall vara kända i fred och utmärkta på kartor och sjökort. Även sådana detaljbestämmelser som uppehållsplatser, genomfartsleder etc. skall därvid tas med.

Vid sidan av dessa i vederbörlig ordning kungjorda förberedda skyddsområden skall det även finnas förberedda skyddsområden som inte kungörs utan hålls hemliga. Det skall kunna gälla områden som inrymmer särskilt intressanta anläggningar för t. ex. ledning, samband och luftförsvar. Ett kungörande skulle underlätta för främmande makt att inrikta sin underrättelsetjänst mot sådana anläggningar. För att sekretessen kring dessa särskilt viktiga anläggningar skall kunna bibehållas oförändrat hög föreslås, att regeringen till ÖB delegerar befogenheten att i fredstid avdela sådana förberedda skyddsområden som bör hållas hemliga. ÖB bör, enligt förslaget, kunna delegera sina befogenheter till militärbefälhavaren (MB).

I ÖB förslag framhålls att det vid en krissituation är viktigt att snabbt kunna omvandla de förberedda skyddsområdena till rena skyddsområden. På grund härav föreslås att ÖB eller enligt dennes bestämmande MB får befogenhet att besluta när förberedda skyddsområden – öppna eller hemliga – skall övergå till att vara skyddsområden. En sådan omvandling bör dock bara få ske under särskilt angivna förutsättningar, såsom vid beredskapstillstånd eller mobilisering.

4.4.2 *Andra vägar för en reform*

Det förslag som ÖB presenterat för utredningen är en väg att reformera områdesskyddet. Det finns emellertid även andra reformvägar. En möjlighet är givetvis att i stora drag behålla det nuvarande systemet med dels skyddsområden, dels kontrollområden, vilka i händelse av krig eller krigsfara kan omvandlas till skyddsområden. En annan möjlighet är att ha relativt stora skyddsområden, men med möjlighet att för större eller mindre delar av skyddsområdet tillämpa liberalare bestämmelser än i övrigt. De båda nu angivna modellerna har det gemensamt att områdesskyddet kan stramas upp i en krissituation.

Till sist kan man tänka sig att ha ett system som innebär att skyddsområdena bibehålls men kontrollområdena slopas. Skyddsområdena skulle därvid ha i huvudsak samma inriktning som i dag.

Det nuvarande områdesskyddets uppbyggnad med skyddsområden och kontrollområden har beskrivits tidigare. Eftersom intresset i detta sammanhang framför allt knyter sig till kontrollområden och motiven bakom dessa, kan det finnas skäl att än en gång redovisa de tankegångar som skyddsområdesutredningen förde fram beträffande behovet av kontrollområden.

Skyddsområdesutredningen anförde att det i vissa fall kunde finnas anledning att överväga visst skydd i form av tillträdesrestriktioner för utlänningar utanför skyddsområden ''av sådana med de inom områdena skyddade anläggningarna sammanhängande förhållanden som t. ex. vapensystemens gruppering och inriktning''. På samma sätt, menade skyddsområdesutredningen, kunde det i vissa fall finnas skäl att skydda anläggningar, som visserligen ligger i känsliga områden men som inte kan bedömas ha ett sådant skyddsvärde, att det är erforderligt eller lämpligt att fastställa skyddsområde. Vidare pekade skyddsområdesutredningen på att det kunde finnas anledning att överväga att skapa ett skydd för sådana anläggningar, som från underrättelsesynpunkt har sitt största intresse beträffande verksamheten vid krig eller krigsfara. För nu nämnda fall vore det, enligt skyddsområdesutredningen, inte nödvändigt med lika långtgående restriktioner i fråga om utlänningars rörelsefrihet som beträffande skyddsområden.

Kontrollområdena skall fylla i huvudsak två funktioner. För det första skall de vara ett hinder mot långvarig utspaning av anläggningar belägna inom kontrollområdena eller angränsande skyddsområden. För det andra skall dessa områden i en beredskapssituation ge samma skydd som skyddsområden genom att de omvandlas till skyddsområden.

Den andra lösning som utredningen inledningsvis pekade på innebär att det endast kommer att finnas en typ av områdesskydd nämligen skyddsområden. Dessa nya skyddsområden skulle med all sannolikhet bli större till ytan än de nuvarande. Skälet härtill är att de nya områdena skulle ges en sådan omfattning att de täckte även det ökade behov av skydd som man menar uppkommer i ett krisläge. Områdenas utsträckning skulle även komma att påverkas av de möjligheter som den moderna tekniken erbjuder i fråga om att inhämta uppgifter angående förhållanden inom området från platser utanför detta.

Att skyddsområdena utökas på detta sätt kan givetvis i många fall få konsekvenser som ses som negativa för andra samhällsintressen, såsom det rörliga friluftslivet och turismen. För att inte dessa negativa konsekvenser skall bli alltför påtagliga kan man införa bestämmelser som lämnar utrymme för en generös dispensgivning. En generösare dispensgivning kan framför allt bli aktuell inom sådana delar av ett skyddsområde som fått status av skyddsområde främst av beredskapsskäl. Det är inte uteslutet att det inom en sådan del av ett skyddsområde ges en generell dispens från tillträdesförbudet för utlänningar. Beredskapshänsynen kan tillgodoses genom att den dispensgivande myndigheten får rätt att om läget så kräver med kort varsel dra in lämnade dispenser.

4.4.3 *Utredningens bedömning*

4.4.3.1 Kontrollområden

Kontrollområdena har kritiserats från olika håll. Främst har kritiken riktat sig mot de bestämmelser som anger i vilken utsträckning utlänningar och utländska fartyg får uppehålla sig inom kontrollområdena. Både militära och civila myndigheter är här eniga i sin kritik. Ett genomgående tema är att bestämmelserna är invecklade och svårtolkade. ÖB har bl. a. anfört detta som skäl, när han till utredningen framfört förslag om att kontrollområdena i deras nuvarande utformning bör slopas.

Det kan här nämnas att utländska seglare kritiserat bestämmelserna för att dessa varit oklara och hävdat att detta lett till att de seglat i områden som de inte har fått uppehålla sig i. Denna invändning har i något fall godtagits hos domstolarna. HD har emellertid i ett fall inte godtagit invändningen, utan fällt vederbörande seglare till ansvar.

Kontrollområdena har också kritiserats med avseende på svårigheterna att utföra en tillfredsställande tillsyn av områdena. Svårigheten beror på att utlänningar har rätt att utan tillstånd vistas inom ett kontrollområde så förhållandevis lång tid som tre månader under ett kalenderår. Det är inget som säger att det skall vara en sammanhängande tid, utan en utlänning kan mycket väl dela upp sin vistelse i kortare perioder. Avgörande är att den sammanlagda vistelsetiden under ett och samma kalenderår inte överstiger tre månader. Det ligger i sakens natur att det under sådana förhållanden kan medföra stora svårigheter att kontrollera om en utlänning som påträffas inom ett kontrollområde följer de bestämmelser som gäller för vistelse där eller inte. I praktiken torde det många gånger vara en helt omöjlig kontrolluppgift. Under alla omständigheter öppnar den generöst tilltagna uppehållsrätten goda möjligheter för den utlänning, som av ett eller annat skäl finner det förenligt med sina önskemål att vistas längre tid inom ett kontrollområde än tre månader, att verkligen göra detta. Lägger man till detta att nu anförda förhållanden inte i alltför hög grad är ägnade att stärka tillsynspersonalens motivation att tillse att tre-månadersregeln efterlevs, så blir risken för att en överträdelse av bestämmelserna upptäcks inte särskilt stor.

För fullständighetens skull bör framhållas att kritiska synpunkter kommit också från andra håll. Som exempel härpå kan tas kommuner som har kontrollområden inom sina gränser samt företrädare för turistnäringen och

för vissa intresseorganisationer, framför allt inom båtsporten. De invändningar som förts fram från dessa håll får emellertid sägas ha legat på ett annat plan och har för det mesta rört de enskilda områdenas utsträckning samt möjligheterna att i högre grad göra områdena tillgängliga för utlänningar. Utredningen tar inte upp dessa invändningar i det här sammanhanget, utan de kommer att behandlas i ett senare avsnitt.

Utredningen har tidigare framhållit att de säkerhetsmässiga kraven måste ges en särställning vid utformningen av ett säkerhetsskydd av det slag det här är fråga om. Det innebär att man måste godta att vissa restriktioner i fråga om rätten att vistas och uppehålla sig inom områdena införs. För att det skall kunna motiveras att tillträdesrestriktioner införs måste dock krävas att det verkligen finns ett behov av att områdena fredas från oönskad insyn. Ett områdes skyddsvärde bör rimligen avspegla sig i de bestämmelser som reglerar tillträdet till området. Ju längre tid en utlänning utan tillstånd får uppehålla sig inom ett område med tillträdesrestriktioner, desto mindre motiverade framstår tillträdesrestriktionerna.

För de nuvarande kontrollområdena gäller att utlänningar får uppehålla sig inom dessa tre månader under ett kalenderår utan tillstånd. Vissa delar av Björkö-Styrsö kontrollområde omfattas inte av den regeln. För utländska fartyg är tillträdesrätten mer begränsad, men mindre fartyg kan uppehålla sig tre månader inom relativt stora delar av kontrollområdena.

Enligt utredningens mening får det bedömas såsom högst tvivelaktigt om kontrollområdena med de bestämmelser som under normala förhållanden gäller för uppehåll inom dessa kan antas ha någon nämnvärd skyddseffekt. Allmänt gäller ju att utlänningar kan vistas tämligen fritt inom områdena under i detta sammanhang och jämfört med vad som gäller för skyddsområden långa tider. Man skall dessutom ha klart för sig att tre-månadersregeln knappast har tillkommit efter överväganden av vad som kunde vara motiverat från säkerhetssynpunkt. Det är snarare så att det är praktiska hänsyn som styrt valet. Detta blir än tydligare när det gäller medborgare i de övriga nordiska länderna. För dessa gäller inga begränsningar i fråga om rätten att uppehålla sig inom kontrollområdena (för såvitt de inte färdas i båt). Från strikt säkerhetsmässiga utgångspunkter är det svårt att förstå varför medborgare i andra nordiska länder skall särbehandlas.

Den kritik som militära myndigheter riktat mot de nuvarande bestämmelserna tyder, enligt utredningens mening, på att kontrollområdenas skyddseffekt är ringa. Såvitt utredningen har sig bekant har det inte kommit något förslag om att ändra kontrollområdesbestämmelserna för att på så sätt få en bättre skyddseffekt. Det talar för att man från berörda myndigheters sida bedömt att områdenas skyddsvärde inte är så stort att det är befogat med några tillträdesbegränsningar.

Kontrollområdena infördes som en nyhet genom 1967 års kungörelse om skyddsområden m. m. Tiden kan därför sägas vara mogen att, såsom här skett, försöka värdera betydelsen av kontrollområdena. En sådan utvärdering kan leda till att man finner att kontrollområdena bör slopas. Bakom en sådan slutsats skulle ligga uppfattningen att värdet av kontrollområdena är så litet att det inte motiverar att särskilda restriktioner för utlänningars tillträde fastställs för områdena.

Enligt 2 § skyddsområdesförordningen kommer kontrollområdena att få

status av skyddsområden i händelse av att Sverige kommer i krig. Vidare har regeringen befogenhet att i vissa särskilt angivna situationer förordna att bestämmelserna för skyddsområde skall gälla även för kontrollområde. Om kontrollområdena slopas utan att ersättas med något annat institut av liknande slag går den automatik förlorad som det nuvarande systemet bygger på. Regeringen kan dock alltid bestämma nya gränser eller fastställa nya skyddsområden om så skulle behövas i en krissituation.

4.4.3.2 Förberedda skyddsområden

Förberedda skyddsområden utformade i enlighet med det förslag som ÖB har lagt fram motsvarar i mångt och mycket dagens kontrollområden. Den avgörande skillnaden är att några restriktioner vad gäller rätten för utlänningar att uppehålla sig och vistas inom de förberedda skyddsområdena inte skall finnas. Ett undantag gäller bosättning som inte skall få äga rum utan tillstånd. Vid krig eller krigsfara skall de förberedda skyddsområdena kunna förvandlas till skyddsområden med allt vad det innebär i fråga om begränsningar i utlänningars rätt att uppehålla sig där. Områdenas gränser samt tillåtna vägar, vattenfarleder och uppehållsplatser skall – i fråga om de "öppna" områdena – kungöras redan i fred.

Vilken betydelse kan då dessa förberedda skyddsområden tänkas få? Avsikten med ett skyddsområde är ju att det skall försvåra för främmande makt att skaffa sig kännedom om själva områdets struktur och de försvarsanläggningar som finns inom detta. Ett rimligt antagande måste vara att det här slaget av uppgiftssamlande till övervägande del sker redan i fredstid. Det är så mycket mer troligt som det i stor utsträckning kan antas vara fråga om uppgifter som en eventuell angripare har behov av att känna till vid planering av ett anfall. De förberedda skyddsområdena ger inget skydd mot en långsiktig, systematisk utforskning av områdena. Det är först i ett krisläge och om de då omvandlas till skyddsområden som en skyddseffekt inträder. Men frågan är om inte skadan då redan är skedd. Det är ju även att märka att själva kungörandet av områdena innebär en fingervisning om vilken betydelse man från svensk sida tillmäter ett visst område. ÖB har själv framhållit att det ligger en risk i att på detta sätt peka ut ett visst område och har därför föreslagit att vissa förberedda skyddsområden skall hållas hemliga och alltså inte kungöras och utmärkas på kartor och liknande.

4.4.3.3 Stora skyddsområden med omfattande dispenser för tillträde

En lösning med relativt stora skyddsområden i förening med ökade eller t.o.m. generella dispenser innebär att det i framtiden bara finns en typ av områdesskydd riktat mot utlänningar och utländska fartyg, nämligen skyddsområden. De nuvarande kontrollområdena slopas därför och ersätts inte med något nytt institut av typ förberedda skyddsområden. De framtida skyddsområdena är tänkta att täcka inte bara det skyddsbehov som finns i fred utan även behovet i ett krisläge. Eftersom man bedömer att skyddsbehovet är större i ett krisläge än i fred måste områdenas geografiska ut-

sträckning i många fall bli större än som är motiverat endast med utgångspunkt från behovet i fredstid. Genom en ökad användning av dispenser kan verkningarna av att skyddsområdena görs större till viss del mildras. Grundtanken är att ha ett enhetligt medel men att detta skall kunna variera i styrka alltefter vad läget kräver.

Ett skyddsområdesinstitut utformat efter den här senast beskrivna modellen kan gestalta sig på olika sätt.

Teoretiskt är det t. ex. fullt möjligt att ett område som man bedömer framför allt behöva skyddas mot insyn i ett krisläge, men där det i fredstid inte finns något säkerhetsmässigt motiv för tillträdesrestriktioner, fastställs som skyddsområde. Genom dispens omfattande hela ifrågavarande område kan tillträdesrestriktionerna sättas ur spel, för att vid behov återinföras genom återkallande av dispensen. Tillämpat på detta sätt blir likheterna med de förberedda skyddsområdena påtagliga. En sådan tillämpning är emellertid inte avsedd.

I verkligheten får man nog snarare tänka sig följande utformning. Utgångspunkten blir ett skyddsområde som det finns motiv för att fastställa redan i fred. Gränserna för ett sådant skyddsområde kan sedan utsträckas så att det omfattar även sådana områden, där det enbart av beredskapsskäl kan vara motiverat att tillträdesrestriktioner gäller i ett krisläge. Inom ett fastställt skyddsområde kan således finnas ett eller flera områden, som under normala fredsförhållanden inte berörs av de tillträdesrestriktioner som gäller för skyddsområdet i övrigt. I detta avseende skulle skyddsområden, utformade efter denna princip, förete vissa likheter med vad som i dag gäller beträffande en del kontrollområden, t. ex. Blekinge.

Det har emellertid visat sig att det medfört problem att ha områden där skilda bestämmelser i fråga om tillträdesrätten gäller för olika delar av området. Bl.a. bristen på enhetlighet har lett till missuppfattning om vad som verkligen gäller. Det är också högst påtagligt hur svårt det har varit att framställa informationsmaterial som på ett enkelt sätt redovisar vilka bestämmelser som gäller. Man har väl anledning att frukta att ett system med dispenser avseende del eller delar av ett skyddsområde kan ge upphov till problem av samma slag, som man nu brottas med.

4.4.3.4 Utredningens sammanfattande bedömning

Utredningen konstaterar att det under krigsförhållanden men också i skeden av skärpt beredskap finns behov av ett mot utlänningar riktat tillträdesskydd inom större och kanske fler områden än de skyddsområden, som bestäms med tanke på förhållandena i ''normal'' fredstid.

Det står också klart, att det är önskvärt att så långt ett sådant behov kan förutses vidtaga förberedelser redan i fredstid för att tillgodose det.

De tre modeller, som har redovisats i det föregående – kontrollområden, öppna förberedda skyddsområden och ''stora'' skyddsområden med mer eller mindre omfattande dispenser – innebär alla, att förberedelserna kommer till uttryck genom i fred tillkännagivna gränsdragningar. En annan modell kan vara, att förberedelserna ingår i den militära planläggningen för beredskapsförhållanden och krig men inte bekantgörs i förväg. Den vägen har valts i ÖB förslag rörande hemliga förberedda skyddsområden.

Utredningen har i det föregående rätt utförligt granskat värdet av kontrollområden. Den slutsats som utredningen kommit till är att kontrollområdena har ett mycket begränsat värde när det gäller att möta en i fredstid bedriven underrättelseverksamhet. Det värn mot främmande underrättelseverksamhet i fredstid som förberedda skyddsområden skulle utgöra är i praktiken lika med noll. Härtill kommer den risk för oklarheter som uppenbarligen finns i ett system som innehåller områden för vilka olika regler gäller i fråga om rätten till tillträde. Både kontrollområden och förberedda skyddsområden innebär slutligen ett utpekande av vilka områden som i händelse av krig eller beredskap är i behov av skydd mot obehörig insyn.

Den tredje modellen – ''stora'' skyddsområden med omfattande dispenser – drabbas i huvudsak av samma kritik som ovan riktats mot kontrollområden och förberedda skyddsområden.

Beträffande förberedda skyddsområden tillkommer frågan vem som skall ha befogenhet att omvandla dem till skyddsområden. Dagens kontrollområden får status av skyddsområden om Sverige kommer i krig eller efter beslut av regeringen. Ett sådant beslut förutsätter att Sverige befinner sig i krigsfara eller att det är påkallat av andra utomordentliga förhållanden. För att omvandla förberedda skyddsområden till ''rena'' skyddsområden skall enligt ÖB förslag inte krävas ett regeringsbeslut utan befogenhet att besluta härom skall tillkomma ÖB och enligt dennes bestämmande MB. Enligt utredningens mening är en åtgärd av detta slag alltför ingripande för att någon annan myndighet än regeringen bör ha denna befogenhet.

''Modell 3'' kan förmodas innebära ett ökat administrativt arbete för försvars- och polismyndigheter. Till viss del skulle detta merarbete kunna elimineras genom att vissa delar av skyddsområdena omfattades av generella dispenser. Men här kommer man in på frågan om vem som skall ha befogenhet att meddela dispenser av den typen. På sätt och vis kan områden för vilka gäller generell dispens från tillträdesrestriktionerna jämföras med sådana uppehållsplatser som fastställs inom skyddsområdena. Beslut härom ankommer på regeringen att fatta. Beroende på storleken av de områden som kan tänkas omfattas av en generell dispens kan ett dispensbeslut i praktiken få karaktär av en ändring av skyddsområdesgränsen. Även i fråga om ändrad gränsdragning ankommer det på regeringen att besluta. Det är inte heller helt främmande att se dessa områden som analoga med förberedda skyddsområden.

När det gäller rätten att omvandla förberedda skyddsområden till ''rena'' skyddsområden motiverar ÖB sitt förslag med att det är viktigt att snabbt kunna ''växla upp'' de förberedda skyddsområdena till skyddsområden. Det är samma motiv som ligger bakom tanken på stora skyddsområden i kombination med omfattande och generella dispenser. ÖB har dock knutit sitt förslag till vissa bestämda förutsättningar såsom beredskapstillstånd, mobilisering eller andra av beredskapsskäl föranledda särskilda förhållanden. Det är alltså fråga om allvarliga lägen, där man i många avseenden har att räkna med att beslut ankommer på regeringen. Det bör kunna förutsättas att även besluten om ökat tillträdesskydd, grundade på en i fred genomförd planläggning, kommer att fattas med den snabbhet som läget påkallar.

Utredningen har stannat för att de vid beredskapstillstånd m. m. upp-

kommande skyddsbehoven skall tillgodoses genom krigsplanläggning och därpå grundade förslag från ÖB till regeringen. Alltså lägger utredningen endast fram förslag om skyddsområden bestämda med hänsyn tagen till underrättelsehotet i fredstid. Det innebär att kontrollområdena kommer att utgå. Med denna inriktning av områdesskyddet menar utredningen, att man får de bästa förutsättningarna att kraftsamla resurserna till att verkligen hålla skyddsområdena fria från obehörig insyn. Det blir också möjligt att införa klara och entydiga bestämmelser för dessa områden. Inte minst från informationssynpunkt är detta av värde, vilket i sin tur bör vara till gagn för tillsynsarbetet.

4.5 Författningsform

De nu gällande bestämmelserna för skydds- och kontrollområden finns intagna i en förordning. Det är dock inte fråga om en uttömmande reglering. Viktiga bestämmelser som rör skydds- och kontrollområden finns också på andra håll i lagstiftningen. Av särskild betydelse är de bestämmelser som anger vilket straff som kan följa om bestämmelserna i förordningen överträds. I detta avseende innehåller förordningen, med något undantag, en hänvisning till ansvarsbestämmelserna i utlänningslagen, närmare bestämt 96 § 1 st. 4.

För utredningen har det tett sig naturligt och även nödvändigt att också ta upp frågan vilken författningsmässig form bestämmelserna om skyddsområden skall ha. Med hänsyn till att det är fråga om föreskrifter av tämligen ingripande slag menar utredningen att det redan på grund härav finns starka skäl som talar för att bestämmelserna bör meddelas i lag.

Ett annat viktigt skäl för att ändra författningsformen är att förordningen innehåller en bestämmelse, som kraftigt inskränker utlänningars rätt att fotografera inom skyddsområdena. Det kan ifrågasättas om inte detta innebär en inskränkning av den grundlagsfästa informationsfriheten. En begränsning av en grundlagsfästad rättighet får bara göras i lag. Utredningen avser inte att avskaffa fotograferingsförbudet. Det bör dock meddelas i en form som står i överensstämmelse med vad som enligt RF gäller för inskränkningar av det här slaget, nämligen i lag.

Vid de kontakter som utredningen haft med olika myndigheter, framför allt de som deltar i tillsynen eller på annat sätt har att tillämpa bestämmelserna, har den här frågan tagits upp till diskussion. Det har då visat sig att de allra flesta varit förespråkare för att regleringen intas i en lag i stället för som nu i en förordning. Detta har styrkt utredningen i dess uppfattning att den författningsmässiga regleringen bör ändras.

Det är inte bara så att själva ämnet är av sådan dignitet att det kan anses befogat att bestämmelserna intas i en lag. Lika väsentligt är att författningen får en utformning som är anpassad till allmänna straffrättsliga principer samt att den utformas så att dess tillämpning underlättas.

Påföljdsbestämmelserna för överträdelse har nu formen av ett blankettstraffbud. Straffbudet som innehåller själva straffsatsen finns i utlänningslagen. För brottets innehåll hänvisas till förordningen om skyddsområden och kontrollområden, vari den brottsliga handlingen anges. En sådan lag-

stiftningsteknik har, som också visat sig på andra områden, sina svagheter. Det kan nämligen resultera i att blankettstraffet inte alltid stämmer överens med vanliga straffrättsliga överväganden. För att undvika att detta inträffar bör ansvarsbestämmelserna tas in i samma författning som anger den brottsliga handlingen. Eftersom fängelse ingår i straffskalan måste man för att uppnå detta ändra författningsformen från förordning till lag.

Ett annat skäl som talar för en ändring är att den som tar del av bestämmelserna då, utan att behöva gå vägen över utlänningslagen, direkt kan se vilket straff som kan följa om bestämmelserna överträds. Detta bör vara särskilt angeläget när man betänker att det åligger överbefälhavaren att utarbeta en till främmande språk översatt sammanfattning av bestämmelserna. Tanken bakom detta är att utlänningar skall få veta vad som gäller beträffande skyddsområden. I nuvarande översättningar finns bara en hänvisning till utlänningslagen när det gäller ansvarsbestämmelserna. Eftersom någon översättning inte finns av den bestämmelse i utlänningslagen till vilken hänvisas blir den utlänning som eventuellt läser översättningen inte mycket klokare. Personal på de hotell och pensionat som skall hålla den översatta sammanfattningen tillgänglig kan knappast förväntas vara i stånd att lämna några egentliga upplysningar i detta hänseende.

I den information om skyddsområden som riktas till utlänningar och där den till främmande språk översatta sammanfattningen ingår som en del, är det rimligt att det också direkt framgår vilket straff som kan drabba den som bryter mot bestämmelserna. Om en utlänning får klart för sig att det ingår fängelse i straffskalan kan man hoppas att han känner större respekt för bestämmelserna. Den omständigheten att frihetsstraff kan följa på brott mot bestämmelserna är ett sätt att markera hur pass viktigt man från svensk sida ansett det vara att bestämmelserna efterlevs. Det är en så viktig upplysning att den bör föras ut till utlänningar som på ett eller annat sätt kan komma att beröras av skyddsområdena. Ett sätt att upplysa om vilken vikt man fäster vid skyddsområdena är att informera om gällande straffsatser.

Regeringsformen föreskriver att annan rättsverkan av brott än böter kräver lagform. Härav följer, som ovan sagts, att en författning om skyddsområden måste ges i form av lag om man vill ha ansvarsbestämmelserna direkt utsatta i författningen. Det bortses då från möjligheten att endast ha böter som påföljd, något som inte är aktuellt.

4.6 Behandlingen av utlänningar

4.6.1 *Särbehandling av vissa kategorier utlänningar*

I dag uppgår antalet här i landet bosatta utländska medborgare till omkring 400000. Det motsvarar i runda tal 5% av landets befolkning. Av de utländska medborgarna kommer ungefär 215000 från något av de övriga nordiska länderna. De flesta – cirka 160000 – är finska medborgare.

Det finns en klar strävan att i allt större utsträckning jämställa sådana utlänningar som är bosatta här i landet med svenska medborgare. Utvecklingen mot större jämställdhet mellan utlänningar och svenska medborgare

har pågått under hela efterkrigstiden. Det finns som framgått av tidigare avsnitt (2.6) många exempel på denna strävan.

Utredningen vill här ange några exempel som belyser dessa strävanden. Ett sådant finner man i RF, där det svenska medborgarskapet som generellt behörighetsvillkor vid tillsättning av statliga tjänster har utgått. Som ett annat påtagligt exempel på den här utvecklingen kan tas 1975 års rösträttsreform. Reformen innebar att utländsk medborgare, som varit kyrkobokförd i Sverige de tre åren närmast före valåret, fick rösträtt bl. a. vid val av kommunfullmäktige och landsting. Med rösträtten följer att utländsk medborgare är valbar till kommunala förtroendeuppdrag. Frågan om rösträtt för invandrare även vid val till riksdagen har varit föremål för utredning (SOU 1984: 11 Rösträtt och medborgarskap). Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning. Men frågan om invandrarnas rösträtt i riksdagsval kommer att tas upp av en ny utredning om dubbla medborgarskap som regeringen har tillsatt. En allmän tendens är att det mer är den varaktiga bosättningen i landet än själva medborgarskapet som kommit att tillmätas betydelse när det gäller om en person skall komma i åtnjutande av förmåner och rättigheter.

Det är mot den här ovan skisserade utvecklingen som man skall se den i direktiven upptagna frågan om att i större utsträckning än i dag jämställa utlänningar med svenska medborgare i fråga om rätten att röra sig fritt inom landet. Eftersom systemet med skyddsområden skall finnas kvar är det givetvis inte fråga om att alla utlänningar skulle likställas med svenska medborgare i nu nämnt avseende. De utlänningar som skulle beröras av en reform är endast sådana som är födda här i landet eller bosatta här sedan länge. Det är alltså utlänningar om vilka man kan säga att de har en fast och varaktig anknytning till landet.

Rätten att röra sig fritt inom landet hör till de grundläggande fri- och rättigheter som finns uppräknade i 2 kap. RF. Enligt 8 § andra meningen i nämnda kapitel är således varje medborgare tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket. Beträffande många av de fri- och rättigheter som räknas upp i 2 kap. RF är en utlänning som vistas här i landet likställd med svensk medborgare. Det gäller dock inte rätten att röra sig fritt i landet. Att utlänningen är född här i landet eller bosatt här sedan länge har härvidlag inte någon betydelse. Motivet för att inte ta med rörelsefriheten bland de grundläggande fri- och rättigheter, där en utlänning här i riket är likställd med svenska medborgare, var att det bedömdes nödvändigt av hänsyn till rikets säkerhet att kunna begränsa utlänningars rörelsefrihet.

Utlänningslagstiftningen är naturligt nog präglad av strävandena att tillförsäkra framför allt sådana utlänningar som stadigvarande vistas här en ställning som så långt det är möjligt motsvarar den som gäller svenska medborgare. Samtidigt är det ofrånkomligt att bl. a. nationella säkerhetskrav gör det nödvändigt att kunna begränsa utlänningars rättigheter i jämförelse med vad som i motsvarande situation gäller svenskar. Utlänningslagen innehåller sålunda på flera ställen bestämmelser som gör det möjligt att i olika avseenden begränsa utlänningars rörelsefrihet här i landet. Sådana begränsningar eller inskränkningar får införas om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet. Skydds- och kontrollområdena är just

ett exempel på när det bedömts erforderligt av säkerhetshänsyn att inskränka utlänningars rörelsefrihet inom vissa områden.

I 1 § andra stycket utlänningslagen sägs att lagen skall tillämpas på ett sådant sätt att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje särskilt fall. Denna allmänna tolkningsregel inskärper i första hand vikten av att utlänningar inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar. Den har emellertid samtidigt en mer allmän innebörd. Onödiga inskränkningar av utlänningars rörelsefrihet strider således mot lagen. Detta måste också beaktas vid fastställande av skyddsområden.

Frågan om vissa kategorier utlänningar skulle kunna mer eller mindre likställas med svenska medborgare i fråga om rätten att uppehålla sig inom skyddsområden behandlades redan av 1963 års skyddsområdesutredning. Tänkbart vore, enligt skyddsområdesutredningen, att vissa utlänningar inte omfattades av tillträdesrestriktionerna. En sådan differentiering kunde i så fall tänkas bygga på vilket medborgarskap utlänningen hade eller om utlänningen hade fått uppehållstillstånd eller hur länge utlänningen vistats här i landet. De båda sistnämnda grunderna för särbehandling fann skyddsområdesutredningen inte vara lämpliga. De stred mot själva grundtanken bakom lagstiftningen, nämligen att utlänningar i allmänhet var förtjänta av särskild uppmärksamhet. Att gå efter medborgarskapet, vilket enligt skyddsområdesutredningens bedömning närmast skulle leda till att nordiska medborgare fick en friare ställning, stred mot principen att alla utländska medborgare borde behandlas lika. Vidare menade skyddsområdesutredningen att beredskapsskäl talade mot att vissa kategorier av utlänningar blev jämställda med svenska medborgare. Skyddsområdesutredningen stannade därför för att man åtminstone när det gällde rätten att uppehålla sig inom skyddsområden inte i något fall skulle likställa utlänningar med svenska medborgare. Beträffande kontrollområdena ansåg skyddsområdesutredningen att det inte behövdes lika stränga restriktioner och att därför medborgare i övriga nordiska länder kunde undantas vid tilllämpningen av tillträdesrestriktionerna.

I detta sammanhang kan påpekas att de bestämmelser som gäller för skyddsområden i Finland och som företer påtagliga likheter med de svenska bestämmelserna, inte innehåller någon differentiering av utlänningar vad gäller tillträdesrätten.

4.6.2 *Utredningens bedömning*

I ett tidigare avsnitt (4.4) har utredningen redovisat hur den anser att ett framtida områdesskydd bör vara utformat. Utredningen har därvid kommit fram till att det bara skall finnas skyddsområden. Kontrollområdena skall alltså inte längre finnas. Till grund för detta ställningstagande ligger i och för sig inte en strävan att likställa utlänningar med svenska medborgare utan det är som tidigare framgått andra överväganden som motiverar en sådan förändring av det nuvarande områdesskyddet. Den faktiska konsekvensen av förslaget innebär dock att den begränsning i fråga om utlänningars rörelsefrihet som kontrollområdena utgör faller bort. Förslaget kan därför ses som ett steg mot ökad likställdhet mellan utlänningar och svenska medborgare.

Skyddsområden kommer däremot att finnas även i framtiden och bygga på principen att utlänningar inte har rätt att uppehålla sig inom dessa områden. De undantag som i dag görs från den principen och som består i att utlänningar dels har rätt att uppehålla sig på vissa bestämda platser inom skyddsområdena, dels kan få särskilt tillstånd att uppehålla sig inom ett skyddsområde kommer att finnas även i ett reformerat skyddsområdessystem. Det som utredningen har att ta ställning till är om det nuvarande i princip generella tillträdesförbudet för utlänningar skall vara kvar eller om det kan luckras upp beträffande sådana utlänningar som genom bosättning visat sig ha en varaktig anknytning till vårt land. Motiv kan anföras både för och emot en ökad likställdhet i detta avseende. Hela efterkrigstiden har som tidigare sagts präglats av strävanden att i olika avseenden likställa här i landet bosatta utlänningar med svenska medborgare. De kanske mest påtagliga yttringarna av dessa strävanden är vad som hänt i rösträttsfrågan. Rösträtten har av tradition ansetts vara starkt knuten till medborgarskapet. Genom att kommunal rösträtt för invandrare infördes bröt man häremot. Det faktum att en person varit varaktigt bosatt i landet kom att tillmätas lika stor betydelse som medborgarskapet i fråga om vissa grundläggande rättigheter.

Bl.a. mot denna bakgrund är det givet att det reses krav på att utlänningar som är bosatta här i landet skall bli likställda med svenska medborgare även när det gäller rätten att röra sig fritt i landet. Utvecklingen i sig blir ett motiv för att utsträcka likställdheten till områden dit den ännu inte nått. Det tidigare framförda argumentet att tiden inte skulle vara mogen för att även i nu aktuellt hänseende jämställa här i landet bosatta utlänningar med svenska medborgare har genom den utveckling som ägt rum förlorat åtskilligt i bärkraft.

Kravet på likställdhet när det gäller rörelsefriheten har vidare fått ökad tyngd genom att det är allt fler som direkt berörs av en sådan reform. I början av 1960-talet var antalet här i landet bosatta utlänningar omkring 190 000. I dag är antalet över 400 000. Det är alltså en betydande grupp av landets invånare som träffas av de restriktioner som gäller för skyddsområden. Till detta kommer att invandrarna är koncentrerade till storstadsregionerna. Av det totala antalet utländska medborgare finns närmare hälften inom Stockholms och Göteborgs och Bohus län. Man kan väl förmoda att de flesta av dessa är bosatta i storstockholms- resp. storgöteborgsregionen. De bor därmed i närheten av ett skyddsområde.

Med undantag för Bodens och Kalix skyddsområden ligger skyddsområdena i kusttrakterna. Så kommer att vara fallet även i fortsättningen. Den omständigheten att delar av kust- och skärgårdsområdena utanför våra två största befolkningscentra inte är tillåtna för utlänningar i kombination med att behovet av rekreationsområden stigit har gjort att skyddsområdenas existens eller i vart fall utsträckning ifrågasatts. I jämställdhetens namn kan man ju anse att här i landet bosatta utlänningar borde ha samma möjligheter som svenska medborgare till den rekreation som vistelse i skärgården innebär.

Vad ovan sagts är exempel på omständigheter som kan anföras för att tillträdesbestämmelserna vad gäller skyddsområdena liberaliseras för utlänningar som visat varaktig anknytning till vårt land. Hur långt en sådan

liberalisering skall gå och efter vilka grunder den skall ske är en senare fråga.

Även om utvecklingen på allt fler områden går mot ökad likställdhet finns det klara gränser för hur långt man från statsmakternas sida ansett sig kunna godta en sådan utveckling. Man kan således alldeles klart urskilja att en gräns har dragits vid områden och verksamheter som har att göra med rikets säkerhet. I de fall det ställs krav på svenskt medborgarskap har detta för det mesta motiverats med att man vill värna om rikets säkerhet. Ett belysande exempel på denna restriktiva hållning gentemot utlänningar är förordningen om krav på svenskt medborgarskap för tillträde av vissa statliga tjänster. Än påtagligare blir denna restriktivitet när det blir fråga om förhållanden som rör det militära försvaret.

Man kan väl något förenklat säga att likställdhetssträvandena godtas så länge de inte går in på områden som har betydelse för rikets säkerhet. Skälet härtill kan knappast vara något annat än att man i görligaste mån vill skydda sig mot säkerhetshotande verksamhet. I vart fall vill man inte underlätta för en främmande makt att få tillgång till uppgifter som har säkerhetsmässig betydelse. Att man av den här anledningen vill hindra utlänningar från att få tillträde till vissa typer av arbeten eller arbetsplatser torde inte ha ifrågasatts.

Skyddsområdena har det klart uttalade syftet att hindra främmande makt från att skaffa sig information om anläggningar m. m. som har betydelse för vårt försvar. Det är alltså hänsynen till rikets säkerhet som gjort att vissa områden avsatts till skyddsområden med vad det innebär i fråga om tillträdesförbud för utlänningar.

En slutsats av vad nu sagts blir att det finns starka principiella invändningar mot att tillåta vissa utlänningar att röra sig fritt inom skyddsområdena och att dessa invändningar väger tyngre än strävandena efter likställdhet. Utredningen vill här erinra om vad som anförts i tidigare avsnitt (4.3) om den säkerhetsmässiga grunden för skyddsområden.

Man bör inte heller bortse från det psykologiska värde som ligger i att tillträdesförbudet är generellt. Det bör rimligen innebära att skyddsområdena uppfattas som allvarligt menade, dvs. att det verkligen finns ett starkt intresse av att skydda områdena från obehörig insyn. I allmänhetens ögon kan det förefalla inkonsekvent att vissa utlänningar tillåts att fritt uppehålla sig inom skyddsområdena men inte andra, och det trots att de sistnämnda på intet sätt kan förutsättas vara mindre pålitliga. Risken för att trovärdigheten hos skyddsområdena kan sättas ifråga vid en alltför långtgående liberalisering av tillträdesbestämmelserna utgör därför ett starkt argument för att bibehålla det generella tillträdesförbudet gentemot utlänningar.

Frågan om utlänningars rörelsefrihet kan inte ses isolerad utan hänger intimt ihop med hur de framtida skyddsområdena kan tänkas se ut. Ju mindre dessa är, desto mindre inverkar de på utlänningars möjligheter att röra sig fritt. Det leder i sin tur till att de skäl som kan anföras för att särbehandla vissa utlänningar avtar i styrka. Genom förslaget att slopa kontrollområdena har en begränsning i utlänningars rörelsefrihet fallit bort.

I direktiven säger departementschefen att det är de utlänningar som är födda här i landet eller bosatta här sedan länge som det kan bli tal om att

likställa med svenska medborgare i fråga om rätten att röra sig fritt inom landet. Inte heller för dessa utlänningars del är det fråga om en total likställdhet, utan det är möjligheten att nå en *större* likställdhet än som råder f.n. som skall undersökas.

Avgörande för om utlänningens rörelsefrihet skall kunna tänkas bli utsträckt är om utlänningen är bosatt här i landet. Bosättningen får inte vara av färskt datum utan det skall krävas att den varat en viss längre tid. Härigenom faller alla utlänningar bort vilkas vistelse här är av mer eller mindre tillfällig natur. Det är bara de utlänningar som man kan anta avser att stadigvarande vistas här som skall komma i åtnjutande av en mer generös behandling.

För att en utlänning skall få uppehålla sig i Sverige under längre tid än tre månader från inresan hit krävs att han har uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd kan ges antingen för viss tid eller i form av permanent uppehållstillstånd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär endast att utlänningen har rätt att vistas här den tid som angetts i tillståndet. Det medför däremot inte någon rätt att resa in i landet. En utlänning som har fått permanent uppehållstillstånd har rätt att resa in i och vistas i Sverige. Till skillnad från utlänningar som inte har permanent uppehållstillstånd, är han inte heller skyldig att ha pass vid vistelse i Sverige. I regel kan permanent uppehållstillstand beviljas den utlänning som stadigvarande vistats ett år här i landet.

Medborgare i något av de övriga nordiska länderna intar en särställning så till vida att de inte har skyldighet att ha vare sig uppehållstillstånd eller pass för att vistas stadigvarande här i landet.

En väg att uppnå större likställdhet skulle vara att låta dem som har permanent uppehållstillstånd omfattas av den generösare behandlingen. Enbart ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör inte vara kvalificerande, eftersom man bör kräva att utlänningen vistats här någorlunda lång tid och visat att han har en varaktig anknytning till vårt land. Även ett år kan därför med fog sägas vara en alltför snävt tilltagen gräns i det här fallet.

Nästa tidsgräns som kan bli kvalificerande är tre år. Det är den tid som ställts upp som krav för att en utlänning skall ha rätt att rösta i kommunala val. På samma sätt som gäller för rösträtten skall den treåriga kvalifikationstiden avse en i princip oavbruten treårig bosättning här i landet.

En fördel med att ta kvalifikationstiden för rösträtt som grund för den generösare behandling det här gäller är att man då kan fånga in alla utlänningar under samma bestämmelser. Man behöver inte göra åtskillnad mellan utlänningar från nordiskt land och andra utlänningar.

Slutligen kan man tänka sig att man inskränker särbehandlingen till att enbart avse nordiska medborgare. Särbehandlingen skulle dock vara förbehållen de nordiska medborgare som har varit stadigvarande bosatta här en viss minsta tid. Den kunde lämpligen bestämmas till tre år. Dessa utlänningar skulle alltså få uppehålla sig inom skyddsområde utan hinder av vad som annars gäller för utlänningar.

En avgörande förutsättning för att ett system med skyddsområden skall fylla en funktion är – förutom att det som tidigare sagts möts av förståelse från allmänheten – att det finns rimliga förutsättningar att övervaka att bestämmelserna följs. Det är redan i dag förenat med en hel del problem

för de myndigheter som deltar i övervakningen att fullt ut fullgöra sin uppgift. Det är utredningens bestämda uppfattning att övervakningen skulle försvåras av om vissa utlänningar vore undantagna från de begränsningar som i princip gäller för utlänningars tillträde till skyddsområden. Utredningens uppfattning härvidlag grundar sig på de överläggningar och samtal som utredningen i olika sammanhang haft med företrädare för de i övervakningsarbetet medverkande myndigheterna.

Den utlänningskontroll som hör ihop med skyddsområdena är en omvittnat grannlaga uppgift. Det är säkert så att inte alla som blir utsatta för den utlänningskontroll som skyddsområdesbestämmelserna föreskriver har förståelse för dess utförande. En kategoriklyvning som innebär att vissa men inte andra här i landet bosatta utlänningar fick rätt att fritt vistas inom skyddsområdena kan leda till missförstånd om bestämmelsernas rätta innebörd. Detta kan i sin tur få oönskade negativa effekter för övervakningsarbetet, som gör att detta kan upplevas som olustigt. Konsekvenser av det här slaget bör man så långt möjligt söka undvika. För alla parter måste det vara av värde att övervakningen kan utföras friktionsfritt. Ett enhetligt och konsekvent system, vilket i detta sammanhang innebär att alla utlänningar får en likvärdig behandling, torde vara en god grund för att man skall uppnå att övervakningen kan bedrivas utan onödiga störningsmoment.

Med anledning av vad senast sagts förtjänar det att påpekas att det är ett flertal myndigheter som skall medverka i övervakningsarbetet. Av dessa är det egentligen endast polispersonal samt kanske i viss utsträckning tulltjänstemän som har direkt erfarenhet av sådan utlänningskontroll varom här är fråga. Övriga tillsynsmyndigheters personal har bara begränsad erfarenhet av den typen av verksamhet. För övervakningsuppdrag kan också anlitas särskilt förordnade skyddsområdesvakter. För deras del inskränker sig erfarenheten av utlänningskontroll just till kontrollen av att utlänningar inte obehörigt uppehåller sig inom skyddsområden. Detsamma kan nog sägas om försvarsmaktens personal. För de senast nämnda i tillsynen medverkande personalkategorierna är det uppenbart att deras medverkan underlättas om det finns klara och entydiga bestämmelser som reglerar utlänningars tillträde till skyddsområden.

Frågan om utlänningar som har varit bosatta här i landet viss tid skall likställas med svenska medborgare när det gäller att få tillträde till skyddsområden har också en annan aspekt, som utredningen vill peka på. En uppluckring av det i princip generella tillträdesförbudet medför att det skapas luckor i det områdesskydd som skyddsområdena utgör. Man kan inte bortse från att dessa luckor kan utnyttjas av främmande makts underrättelseorgan. Det är sålunda fullt tänkbart att det kan finnas utlänningar som varit bosatta här i landet en längre tid och som har förmåtts eller kan förmås att utföra någon form av underrättelseverksamhet. Dessa utlänningar skulle kunna utnyttja en ökad rätt att vistas inom skyddsområdena till att skaffa in uppgifter som skyddsområdena är avsedda att skydda. En uppluckring av tillträdesförbudet kan på detta sätt underlätta främmande makters underrättelseverksamhet riktad mot vårt lands försvar. Hur stor denna risk är går självfallet inte att bedöma. Men det är naivt att tro att risken inte föreligger. Man får nog snarare utgå från att varje lättnad i ett

skyddssystem utnyttjas av främmande makters underrättelseorgan på ett eller annat sätt.

För utredningen framstår det som alldeles klart att om skyddsområdena skall kunna fylla sin funktion som ett bland flera medel mot obehörig underrättelseverksamhet krävs det att begränsningarna i tillträdet dit omfattar alla utlänningar. Skyddsområdena måste således även i framtiden innebära att här i landet bosatta utlänningars rörelsefrihet blir inskränkt när det gäller vissa för vårt försvar särskilt viktiga områden.

Även om ett generellt tillträdesförbud skall gälla som huvudregel innebär inte det att utlänningar alls inte kan få uppehålla sig inom skyddsområden. De undantag från tillträdesförbudet som kan vara befogade får göras med utnyttjande av dispenser i det enskilda fallet. Därvid kan och bör givetvis hänsyn tas till just det förhållandet att det rör sig om utlänning med varaktig anknytning till vårt land genom bosättning. Till denna fråga återkommer utredningen i ett senare avsnitt.

4.7 Tillsynen av skyddsområden

4.7.1 *Nuvarande ordning*

Utredningen har tidigare redogjort för de bestämmelser och föreskrifter som ligger till grund för tillsynsarbetet. Här skall dessa regler bara i korthet rekapituleras.

Enligt 19 § 1 st. SkoF åligger det polismyndigheten att tillse att utlänning eller utländskt fartyg inte olovligen uppehåller sig inom skyddsområde. Det är således polismyndigheten som har huvudansvaret för tillsynsverksamheten. Av samma paragraf framgår emellertid vidare att försvarsmaktens, tullverkets och sjöfartsverkets personal skall medverka vid tillsynen. Tillsynen kan också utföras av särskilt förordnade skyddsområdesvakter. Dessa förordnas av polismyndigheten eller i vissa fall länsstyrelse.

Enligt 19 § 2 st. meddelar RPS närmare föreskrifter för tillsynsverksamheten. RPS skall därvid samråda med överbefälhavaren, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket.

Länsstyrelsen skall i egenskap av högsta polismyndighet i länet dra upp riktlinjer för hur tillsynsverksamheten skall bedrivas. Härvid skall samråd äga rum med försvarsområdesbefälhavaren, bevakningschefen i tullregionen och lotsdirektören. Det är särskilt utsagt i de av RPS utfärdade föreskrifterna att militära intressen skall beaktas i görligaste mån vid utarbetande av riktlinjerna.

På lokal nivå är det polischefen i det polisdistrikt inom vilket skyddsområde är beläget som har ansvaret för tillsynen och som utövar den direkta ledningen av verksamheten. Polischefen skall årligen göra upp en plan för verksamheten. Planen skall, sedan den fastställts av länsstyrelsen, delges övriga tillsynsorgan. Det åligger polischefen att samråda med bl. a. försvarsområdesbefälhavaren vid planläggning av verksamheten.

I RPS föreskrifter framhålls att det bör undersökas om inte även andra myndigheter än de som anges i SkoF kan engageras i tillsynsverksamheten. Som exempel nämns hamn- och vägmyndigheter.

Tillsynsverksamheten är framför allt koncentrerad till sommarmånaderna. Det är ganska naturligt med tanke på dels att skyddsområdena till största delen är belägna i kust- och skärgårdsområden, dels att tillströmningen av turister och andra besökare då är störst. Den tillsyn som polismyndigheten utövar sker i form av allmän tillsyn och ingår då som ett led i den normala polisverksamheten. Vid sidan härav förekommer också tillsyn i form av särskild tillsyn, vilket innebär att verksamheten är direkt inriktad på att kontrollera att bestämmelserna angående utlännings och utländska fartygs tillträde till skyddsområde inte överträds. Vid de tillfällen då särskild tillsyn genomförs, vilket kan förekomma vid ett par tillfällen årligen inom varje skyddsområde, deltar oftast flera eller samtliga tillsynsmyndigheter i verksamheten.

Annan tillsynspersonal än den som hör till polismyndigheten utför som regel tillsynen som ett led i sin ordinarie verksamhet.

4.7.2 *Ändrat tillsynsansvar*

Som framgår av ett tidigare avsnitt (4.4.1) har ÖB till utredningen överlämnat ett förslag till principer för nya skyddsområdesbestämmelser. I förslaget tas även frågan om tillsynen av skyddsområdena upp.

Enligt ÖB bör den nuvarande ordningen, som innebär att polismyndigheten har ansvaret för tillsynen av skyddsområdena, ändras så att ansvaret härför flyttas över till militär myndighet. Motivet för en på detta sätt ändrad ansvarsfördelning är att tillsynen bedöms bli förbättrad om militär myndighet – försvarsområdesbefälhavare eller motsvarande – tilldelas detta ansvar. Militär myndighet är nämligen bättre rustad när det gäller resurser för tillsyn än vad polismyndigheten många gånger synes vara.

Ett annat skäl som enligt ÖB skulle motivera en ändring av tillsynsansvaret står att finna i att skyddsområdena fastställs för att tillgodose behovet av skydd för militära anläggningar och för områden som av militärgeografiska skäl är av intresse. Ansvaret för bevakning och tillsyn av de militära skyddsföremål som finns inom ett skyddsområde åvilar den områdesansvarige militäre chefen, i regel försvarsområdesbefälhavaren. I denne chefs uppgift ingår också att övervaka det område för vilket han har ansvar samt att upptäcka och ingripa mot sådan verksamhet som kan utgöra ett hot mot säkerheten inom området. Det här är uppgifter som den områdesansvarige militära chefen har redan i fred.

Med hänsyn till de uppgifter i fråga om bevakning och övervakning som nu sagts har det från militärt håll bedömts som följdriktigt att ansvaret för tillsynen av skyddsområdena åvilade militär myndighet.

4.7.3 *Utredningens bedömning*

Ett tillträdesskydd i form av ett tillträdesförbud, som skyddsområdena i realiteten innebär, fordrar för att det skall bli effektivt en kontroll av att förbudet verkligen efterlevs. När det gäller skyddsområdena medför det särskilda problem att ordna en tillfredsställande tillsyn. Det är inte möjligt att, såsom när ett tillträdesförbud utfärdas t. ex. med stöd av skyddslagen, genom stängsel eller på annat sätt avspärra det område för vilket tillträdes-

förbud är utfärdat. En kontroll av att utlänning eller utländskt fartyg inte olovligen uppehåller sig inom ett skyddsområde kan därför bara ske genom att man har tillsyn inom området. Det ställer krav på att det finns resurser för tillsynsverksamheten i form av personal.

Tillsynsfrågan måste givetvis beaktas vid fastställandet av skyddsområdena. Områdena skall med andra ord vara sådana att det är möjligt att åstadkomma en rimlig grad av tillsyn av dem. Kravet på att områdena skall vara övervakningsbara skall därför självklart tas med i bilden både när det gäller att fastställa storleken på områdena och när man drar områdesgränserna. Samtidigt måste man ha klart för sig att områdenas utsträckning i hög grad är given på förhand. Utsträckningen styrs nämligen av belägenheten hos de olika anläggningar som skyddsområdet skall skydda mot insyn. Att genom ändrad avgränsning av befintliga områden åstadkomma bättre tillsynsmöjligheter är därför endast i undantagsfall en väg som står öppen.

Under utredningens arbete har problemet med tillsynen av skyddsområdena varit ett återkommande tema i de diskussioner som förts med företrädare för de i tillsynen medverkande myndigheterna. Svårigheterna har i stort sett varit desamma beträffande alla skyddsområden. Det finns något enstaka undantag, t. ex. Hemsö skyddsområde, där ansvariga myndigheter uttalat att de inte upplevt några direkta problem med tillsynen.

Utredningen vill emellertid också med stöd av egna iakttagelser framhålla att det är uppenbart att det finns stora skillnader mellan olika skyddsområden just i fråga om vilka ansatser som gjorts för att nå fram till en så bra lösning på tillsynsfrågan som möjligt. På flera håll har man onekligen nått goda resultat i detta avseende. På andra håll har man inte kommit lika långt. Det är tydligt att prioriteringen mellan denna tillsyn och andra uppgifter skiftar liksom också olika myndigheters engagemang för tillsynsfrågorna.

Det kan här nämnas att 1981 års polisberedning pekat på att skydds- och kontrollområden är en faktor som måste uppmärksammas vid utformning av en regional polisorganisation. I sitt delbetänkande "Den regionala polisorganisationen" (Ds Ju 1984: 11) säger beredningen, att förekomsten av skydds- och kontrollområden får antas ställa krav på regionala ledningsinsatser, bl. a. i fråga om planering, samordning och utbildning.

Frågan hur tillsynen av skyddsområden skall kunna förbättras i framtiden har, som nämnts, tagits upp särskilt av överbefälhavaren. Till utredningen har överbefälhavaren därvid fört fram förslag om att tillsynsansvaret flyttas från polismyndighet till militär myndighet, vilket skulle vara ägnat att leda till en bättre tillsyn.

Det finns, som överbefälhavaren framhåller, olika skäl som kan sägas tala för en ändring av tillsynsansvaret i den riktning som överbefälhavaren har förespråkat. Ett skäl är det starka militära intresse som är förbundet med skyddsområdena. Deras uppgift är att hindra obehörig insyn när det gäller områden och anläggningar av särskild betydelse för det militära försvaret. Det är därför naturligt att militära myndigheter känner ett särskilt ansvar för att dessa områden verkligen skyddas mot insyn. Ett annat skäl är att den tillsyn varom här är fråga kan uppfattas som en integrerad del av den områdesansvarige militäre chefens uppgifter och ansvar.

Enligt utredningens mening talar dock vägande skäl mot en sådan föreslagen ändring beträffande ansvaret för tillsynen.

Det främsta skälet mot att flytta över ansvaret för tillsynen av att utlänningar och utländska fartyg inte olovligen uppehåller sig inom skyddsområde från polismyndighet till militär myndighet är av principiell natur. Tillsynen av att skyddsområdesbestämmelserna efterlevs måste betraktas som en form av utlänningskontroll. Närmast är den att hänföra till den inre utlänningskontrollen. Det är en polisiär uppgift.

I den områdesansvarige militäre chefens uppgifter ingår att upptäcka och ingripa mot verksamhet som kan hota säkerheten inom området. För att kunna fullgöra den uppgiften måste givetvis den militärt ansvarige chefen ha tillsyn över området. Men den tillsynen ligger på ett annat plan än den tillsyn som utförs som en del av utlänningskontrollen i gängse mening. Det är här fråga om två skilda uppgifter, där ansvaret är fördelat på olika myndigheter.

En ändrad ansvarsfördelning när det gäller tillsynen av skyddsområden skulle enligt utredningens uppfattning kunna tolkas så att en del av utlänningskontrollen kom att åvila militär myndighet. En sådan ordning skulle inte stå i samklang med vad som i övrigt gäller i fråga om ansvaret för utlänningskontrollen.

Tillsynen av skyddsområden innefattar inte bara att man skall uppdaga eventuella överträdelser av de för områdena gällande tillträdesrestriktionerna. Inom ramen för tillsynsverksamheten får också anses ligga att förebygga att brott begås mot skyddsområdesbestämmelserna. Det är i båda fallen fråga om uppgifter som typiskt hör till polisens uppgifter. I andra sammanhang har framhållits vikten av att inte rubba den ordning som innebär att polisiära uppgifter skall utföras av polis. Denna grundtanke är så fast förankrad att utredningen inte anser det lämpligt eller ens möjligt att göra avsteg härifrån när det gäller tillsynen av skyddsområden.

En annan sak är att andra myndigheter skall lämna polisen bistånd i dess arbete. Det ligger i sakens natur och är f. ö. direkt utsagt i den nya polislagen. Lika givet är att polisen skall bistå och samarbeta med andra myndigheter. Men det direkta ansvaret för en verksamhet som är av polisiär natur skall vila på polisen.

Med tanke på det syfte skyddsområdena har är det, som ovan sagts, naturligt att militära myndigheter kan visa ett särskilt starkt intresse av att skyddsområdena verkligen fyller sin uppgift och att alltså tillsynen av dem blir så bra som möjligt. Detta är dock inte enbart ett militärt önskemål utan det får sägas ligga i landets intresse att så blir fallet. Men det är naturligt att de militära intressena här blir särskilt framträdande. Det är också så att det är de militära myndigheterna som sitter inne med kunskap om vilka delar av ett skyddsområde som är särskilt känsliga för obehörig insyn. Sådana förhållanden bör naturligtvis beaktas vid utförandet av tillsynen. Även andra omständigheter kan tänkas vara av sådan beskaffenhet att de bör tas i beaktande vid planläggning och utförande av tillsynen. Det kan t. ex. vara fråga om att militär verksamhet av känslig natur vid viss tidpunkt kommer att bedrivas inom området.

Det kan synas självklart att militära intressen skall beaktas vid planering och utförande av tillsynen. I RPS föreskrifter har också skrivits in att

militära intressen skall beaktas. För att ytterligare markera vikten härav förordar utredningen att en föreskrift med denna innebörd tas in i författningstexten. Härigenom menar utredningen att det skapas förutsättningar för att de resurser som finns att tillgå för tillsynen kommer att utnyttjas på bästa möjliga sätt.

Kvaliteten på tillsynen är inte bara en fråga om viljeinriktning utan också i hög grad en fråga om resurser. I dag finns, förutom försvarsmaktens personal, även tullverkets och sjöfartsverkets personal att tillgå. Härtill kommer de eventuella skyddsområdesvakter som kan vara förordnade. Även framdeles torde de nu nämnda organen få utgöra grundstommen i tillsynsverksamheten. Utredningen är klar över att man inte kan räkna med några ytterligare och särskilda medel avsedda för tillsyn av skyddsområden. Å andra sidan är det naturligtvis angeläget att de resurser för tillsyn som i dag står till buds inte minskar i samband med rationaliseringar och organisationsförändringar.

Av de ovan nämnda myndigheterna synes framför allt försvarsmaktens personal kunna utnyttjas i större utsträckning för tillsynsverksamheten. Ett sätt att nå dithän är att de regionala militära myndigheterna vid planläggning av sin verksamhet beaktar möjligheten att i samband med verksamhet inom området även utföra tillsyn av att utlänningar och utländska fartyg inte uppehåller sig olovligen inom skyddsområdet. En ökad militär närvaro är redan det ett sätt att höja tillsynsnivån.

I nu gällande bestämmelse angående tillsynen föreskrivs att försvarsmaktens personal skall medverka i tillsynen. Det kan möjligen uppfattas så att militära myndigheter skall ställa personal till förfogande för tillsyn endast om polismyndigheten framställer begäran härom. En så passiv roll är det inte meningen att försvarsmakten skall ha i detta sammanhang.

Innan utredningen lämnar frågan om tillsynen vill utredningen främst med anknytning till tillsynsresurserna framhålla följande. Behovet av tillsyn är särskilt stort under sommarmånaderna eftersom det är då som trycket på skyddsområdena är störst. Det kan sägas vara så till vida olyckligt som tillsynsorganens resurser under den tiden är reducerade med anledning av personalens uttag av semestrar. Om möjligt bör detta bortfall på något sätt kompenseras. Det skulle kunna ske genom att man engagerade personal tillhörande andra myndigheter än dem som normalt skall medverka i tillsynen. I de av RPS utfärdade föreskrifterna påpekas, som ovan nämnts, att denna möjlighet bör beaktas av polismyndigheten vid utarbetande av riktlinjer för tillsynen.

Utredningen har övervägt om den möjlighet som RPS pekar på i sina föreskrifter för tillsynen skulle tas in författningstexten i någon form. T.ex. kunde det ske på så sätt att uppräkningen av vilka myndigheter som skall medverka i tillsynen kompletterades med angivande av ytterligare myndigheter. De myndigheter som det skulle ligga närmast till hands att infoga bland medverkande myndigheter vore hamn- och vägmyndigheter. Emellertid har utredningen funnit att det knappast är lämpligt. Det finns nämligen en betydande skillnad mellan försvarsmaktens personal och den personal tillhörande tullverket och sjöfartsverket som det här är fråga om, å ena sidan, och hamn- och vägmyndigheternas personal å andra sidan. Beträffande de förstnämnda personalkategorierna rör det sig om personer i vars

normala verksamhet uppgifter av övervakningskaraktär ingår som en del. De kan därför inte stå främmande inför en uppgift som innebär att tillse att skyddsområdesbestämmelserna efterlevs. Hamn- och vägmyndigheternas personal har inte någon sådan erfarenhet. Det följer inte med den verksamhet dessa myndigheter bedriver.

Av de skäl som nu nämnts bör man inte införa en föreskrift som direkt anger att även andra myndigheters personal t. ex. personal från hamn- och vägmyndigheter skall medverka i tillsynen. Den resurs som de här personalkategorierna utgör bör dock tas tillvara i tillsynsarbetet. Men det får då ske i annan form än genom direkt medverkan. De bör kunna uppmanas att helt enkelt hålla ögonen öppna och rapportera sina iakttagelser till polismyndigheten. Man bör inte heller bortse från möjligheten att eventuellt knyta vissa av dessa anställda till tillsynsarbetet genom att förordna dem till skyddsområdesvakter. Det förekommer i dag i viss utsträckning att personal tillhörande vägverket och med tjänstgöring förlagd till vägverkets färjor har förordnande som skyddsområdesvakt. Utredningen rekommenderar att man över huvud taget inventerar vilka möjligheter det finns att förordna därtill lämpliga personer till skyddsområdesvakter.

En annan möjlighet som bör undersökas i strävandena att få till stånd en bättre tillsyn är att informera den befolkning som finns inom skyddsområdena och få den att medverka i tillsynen. Det behöver inte och skall kanske inte heller vara en formaliserad medverkan. Vad saken gäller är att lokalbefolkningen skall fås att rapportera händelser och förhållanden som avviker från det normala. Utredningen vill särskilt peka på den resurs som hemvärnsmännen utgör. De har inte bara god lokalkännedom utan har även kunskap om var militära anläggningar är belägna, vilket gör dem dubbelt värdefulla i detta sammanhang.

Utredningen vill vidare framhålla vikten av att polis och andra som medverkar i tillsynen blir informerade av militära myndigheter. Så långt försvarssekretessen medger bör de informeras om vad det finns för anläggningar och inrättningar inom skyddsområdet som är av vikt för försvaret och varför det är betydelsefullt att området skyddas mot insyn. Härigenom kan det förmodas dels att deras motivation ökar, dels att de får bättre förutsättningar att utöva en ändamålsenlig tillsyn.

Till sist får man inte glömma hur viktig informationen till allmänheten är. Utredningen kommer att behandla denna fråga i ett senare avsnitt.

4.7.4 *Tillsynspersonalens befogenheter*

I avsnitt 2.8 har redogjorts för vilka uppgifter den personal har som skall utöva tillsyn över att bestämmelserna angående skydds- och kontrollområden efterlevs. Avsnittet innehåller också en genomgång av vilka befogenheter som de olika personalkategorierna har enligt de bestämmelser som gäller i dag. Som därvid framhållits innehåller SkoF inte någon reglering av personalens befogenheter som korresponderar med de uppgifter som lagts på dem. De olika personalkategoriernas befogenheter är i stället reglerade på annat håll, i den mån man över huvud taget kan tala om att personalen har några befogenheter att ingripa mot överträdelser av tillträdesbestämmelserna.

Det har i olika sammanhang till utredningen framförts att det är en brist att SkoF inte innehåller någon bestämmelse som anger vilka befogenheter som tillsynspersonalen har att ingripa. Framför allt är det militära myndigheter och befattningshavare som har ansett att man har små eller otillräckliga möjligheter att ingripa, när man påträffar någon som bryter mot gällande bestämmelser. Avsaknaden av fastställda befogenheter innebär, har man menat, att personalen känner osäkerhet om vad de får och kan göra. Det kan i sin tur leda till att tillsynsarbetet inte blir utfört med tillräcklig grad av intresse och allvar. Det framhålls att detta kan leda till att tillsynspersonalen handlar på ett sätt som står i strid med gällande bestämmelser. Även om det sker i det vällovliga syftet att beivra överträdelser är det inte acceptabelt att gällande bestämmelser överträds.

I dag är det bara polisen och tjänstemän som tillhör tullverkets kustbevakning som har författningsmässigt reglerade befogenheter att ingripa mot den som påträffas med att överträda bestämmelserna i SkoF. Polisen har av hävd haft sådana befogenheter, medan kustbevakningstjänstemäns författningsmässigt reglerade befogenheter är av relativt sent datum. Å andra sidan har tulltjänstemän sedan gammalt haft befogenheter som motsvarar polisens vid ingripanden i samband med tullkontroll och bekämpning av smuggling. Det var alltså inte något principiellt nytt att kustbevakningstjänstemän fick befogenhet att ingripa i samband med tillsyn av skydds- och kontrollområden.

Vad frågan här gäller är om även andra kategorier av tillsynspersonalen än polis och kustbevakningstjänstemän skall få särskilt reglerade befogenheter att ingripa i samband med tillsynen. En sådan reglering skulle utan tvivel innebära ett avsteg från den ordning som gäller i dag när det handlar om att ingripa med visst mått av tvång. Med tanke härpå är det naturligt att man kan ställa sig tveksam till att låta nya kategorier få befogenheter som är av typisk polisiär karaktär. Den uppfattningen att polisiära befogenheter skall vara förbehållna polisen är ju också väl förankrad här i landet.

Mot vad nu sagts skall dock ställas det förhållandet att viss personal, som har till uppgift att övervaka efterlevnaden av bestämmelser som syftar till att skydda vitala intressen, saknar reella möjligheter att i samband med sin övervakning göra erforderliga ingripanden. Det kan något tillspetsat vara så att den tillsynspersonal som saknar befogenheter att ingripa bara kan konstatera att en överträdelse begås men därutöver inte göra något. En sådan tillsyn kan inte bli särskilt effektiv. Man bör också ha i minnet att behovet att ingripa ofta uppstår på platser där polis inte finns till hands. Enligt utredningens mening finns det därför skäl som talar för att man bör ge även annan tillsynspersonal än polis och kustbevakningstjänstemän befogenhet att ingripa för att trygga efterlevnaden av gällande bestämmelser. Det är för övrigt inte sällsynt att personer som har till uppgift att utöva tillsyn av något slag också tillerkänts vissa befogenheter, som behövs för att tillsynen skall bli meningsfull. Man kan här peka på t. ex. jakt- och fisketillsynsmän.

Nästa fråga blir då vilka befogenheter som skall tillkomma tillsynspersonalen. Det är självfallet inte avsikten att all i tillsynsverksamheten deltagande personal skall ha fulla polisiära befogenheter.

Befogenheterna skall inte under några förhållanden sträcka sig längre än

som är oundgängligen nödvändigt för att tillsynsuppgiften skall kunna fullgöras.

Till en början bör det av bestämmelserna direkt framgå att tillsynspersonalen har rätt att avvisa den som överträder tillträdesbestämmelserna. Med avvisning menas då att tillsynspersonalen uppmanar vederbörande att lämna området utan att därvid något fysiskt tvång kommer till användning. För tillsynspersonalen bör det dock vara en styrka att kunna hänvisa till en bestämmelse som ger personalen rätt att i förekommande fall avvisa den som utan rätt uppehåller sig inom ett skyddsområde. Härigenom bör det också stå klart för en utlänning som uppehåller sig inom ett skyddsområde att han är skyldig att följa de anvisningar som tillsynspersonalen ger.

Enbart rätt att avvisa en utlänning blir dock ett slag i luften om inte avvisningsrätten också förenas med befogenhet att – om så erfordras – avlägsna vederbörande. Den befogenheten bör tillsynspersonalen också ha. Det innebär i detta sammanhang att tillsynspersonalen med fysiska medel får föra den det gäller ut från området. En förutsättning för att sådana medel skall få tillgripas är givetvis att den som måste avlägsnas har vägrat att efterkomma en uppmaning att lämna området. Tillsynspersonalen måste också göra klart för vederbörande att om han inte frivilligt lämnar området kommer han att med våld avlägsnas från detta.

Till sist bör tillsynspersonalens befogenheter också innefatta rätt att ta hand om en utlänning som olovligen uppehåller sig inom ett skyddsområde. Varje omhändertagande skall dock omedelbart anmälas till en polisman. Det måste nämligen vara alldeles klart att ett omhändertagande som görs av annan än en polisman är av provisorisk natur. Det blir sedan polismannens sak att avgöra vilka åtgärder som skall vidtas. Som ett exempel på när det kan vara påkallat att omhänderta en person kan tas det fallet att en utlänning anträffas inom ett skyddsområde och vägrar att visa pass eller annan legitimationshandling samt omständigheterna är sådana att det inte är tillräckligt att vederbörande avlägsnas från området.

De befogenheter som således kan komma i fråga att tilldela tillsynspersonalen är rätt att avvisa, att avlägsna och ytterst att omhänderta den som olovligen uppehåller sig inom ett skyddsområde. Det är självfallet så att man i första hand skall försöka att vinna rättelse genom att informera om gällande bestämmelser. Först när detta inte är möjligt kan det bli tal om att ingripa mer handfast mot den som inte rättar sig efter bestämmelserna.

Ingripanden av alla de slag som här avses bör självklart få göras endast av tillsynspersonal som erhållit därför utsedd utbildning och som vunnit tillräcklig erfarenhet för att handha ifrågavarande uppgifter. Man bör också ställa krav på att befogenheterna bara tillkommer personer som har viss tjänsteställning. När det t. ex. gäller militär personal så är det uteslutet att varje militär befattningshavare har sådan rätt. Befogenheten skall bara tillkomma den som genom order eller enligt given instruktion har fått sig tilldelat tillsynsuppdrag, samt dessutom har viss befälsställning. Det torde få ankomma på rikspolisstyrelsen och berörda myndigheter att i samråd utarbeta erforderliga riktlinjer i dessa avseenden.

Vad som sagts innebär att en skyddsområdesvakt normalt inte torde kunna tilläggas de befogenheter som nämnts ovan. En skyddsområdesvakt kan givetvis som i dag uppmana en utlänning att följa gällande bestämmel-

lämpligt och möjligt att bemyndiga lägre myndighet, t. ex. länsstyrelse eller försvarsområdesbefälhavare, att fatta beslut härom. Skälet härtill skulle främst vara att regeringen avlastades frågor av detaljkaraktär.

I samband med att skyddsområden fastställs är det naturligt att beslut även fattas om sådana platser där utlänningar och utländska fartyg får uppehålla sig utan tillstånd liksom om vägar och vattenfarleder som får begagnas utan tillstånd. Dessa frågor hör så nära ihop med skyddsområdets utsträckning att de bör beslutas i ett sammanhang. Man får utgå från att det, sedan beslut härom en gång fattats, inte blir tal om några tätare eller större korrigeringar. Det finns i så fall inte något särskilt vägande skäl för att flytta beslutanderätten till lägre regional myndighet. Beslut av här ifrågavarande slag skall följa en konsekvent och enhetlig praxis. En sådan praxis underlättas om beslutsfunktionen ligger kvar på regeringen i stället för att spridas på ett flertal regionala myndigheter.

De skäl som talar för att den nuvarande ordningen bibehålls när det gäller beslut om uppehållsplatser, ankar- och förtöjningsplatser, vägar och vattenfarleder har, enligt utredningens mening, sådan tyngd att utredningen inte funnit skäl att förorda någon ändring härvidlag.

4.9 Rätt till uppehåll m. m. – efter tillstånd

4.9.1 *Nuvarande ordning*

Av 17 och 18 §§ SkoF framgår att utlänning och utländskt fartyg kan få tillstånd att uppehålla sig på annan plats och att begagna annan väg eller vattenfarled än som är allmänt tillåten för utlänning eller utländskt fartyg för uppehåll eller färd inom skyddsområde. Tillstånd kan också ges för uppehåll under längre tid än den författningsmässigt fastställda tiden 72 timmar. Det är dessutom särskilt angivet att utlänning kan få tillstånd att bosätta sig inom skyddsområde.

Tillståndsgivande myndighet är i fråga om bosättningstillstånd länsstyrelsen och beträffande annat tillstånd försvarsområdesbefälhavaren eller motsvarande. I ärende om bosättningstillstånd skall länsstyrelsen samråda med rikspolisstyrelsen och försvarsområdesbefälhavaren. Beslut om tillstånd som meddelas av försvarsområdesbefälhavare skall ha föregåtts av samråd med polismyndigheten.

En allmän regel vid tillståndsprövning är att tillstånd bara får meddelas om det kan ske utan fara för totalförsvaret. I konsekvens härmed har också föreskrivits att tillstånd får återkallas "när hänsyn till totalförsvaret föranleder det". Statens invandrarverk skall underrättas om meddelade och återkallade tillstånd.

ÖB har utfärdat föreskrifter om riktlinjer som skall följas vid tillståndsgivningen. En redogörelse för dessa riktlinjer har lämnats i ett tidigare avsnitt.

Som framgått av redogörelsen för skyddsområdesinstitutets tillkomst och utveckling var den tid som en utlänning utan tillstånd fick vistas inom skyddsområde ursprungligen 24 timmar. Genom 1955 års skyddsområdeskungörelse ändrades tiden till 72 timmar. Den tidsgränsen har sedan inte ändrats. 1963 års skyddsområdesutredning uttalade för sin del att den fann tiden 72 timmar för tillståndsfri vistelse på allmän uppehållsplats väl avvägd. För utländska fartyg gällde, som tidigare redovisats, olika regler beroende på om fartyget skulle lossa/lasta eller inte. Vid lossning eller lastning fick fartyget uppehålla sig på ankar- eller förtöjningsplats sju dagar och i annat fall högst 24 timmar. Nu görs inte någon sådan skillnad utan gäller en enhetlig tidsgräns om 72 timmar.

Till utredningen har nu framförts, bl. a. i det förslag från ÖB som tidigare nämnts, att tiden bör sänkas till 24 timmar. I den tiden skall inte, som nu är fallet, inräknas den tid det tar att resa till uppehållsplatsen eller motsvarande.

En sänkning av den tillståndsfria uppehållstiden har motiverats dels med att den nuvarande tiden är för lång från säkerhetssynpunkt, dels att en sänkning till 24 timmar skulle underlätta övervakningen av bestämmelsens efterlevnad. Båda dessa argument kan, det vill utredningen inte bestrida, ha visst fog för sig. En förkortning av den tillståndsfria uppehållstiden måste emellertid vägas mot de syften som ligger bakom att man över huvud taget medger att utlänningar och utländska fartyg utan tillstånd får vistas på vissa platser inom ett skyddsområde. Ett sådant syfte är att göra det möjligt för utlänningar som turistar här i landet att tillbringa åtminstone en kortare sammanhängande tid på någon från rekreationssynpunkt attraktiv plats inom ett skyddsområde. Det skulle inte vara möjligt om tiden för uppehåll skars ned till 24 timmar. Bedömningen kvarstår även om man, som ÖB förespråkat, låter bli att räkna in restiden i dessa 24 timmar. Utredningen menar dessutom att den fastställda tiden skall vara ett mått på hur länge en utlänning sammantaget får vistas inom området.

Man kan inte heller bortse från att en förkortning av den tillståndsfria tiden skulle kunna föra med sig att antalet ansökningar om tillstånd att vistas inom skyddsområden ökade. En ordning som kan befaras leda till ett ökat antal ansökningar om dispens torde rimma dåligt med den allmänna strävan mot att åstadkomma ett snabbt och effektivt dispensförfarande.

Den tidsgräns som uppställs i författningen torde kunna användas som tumregel för den dispensgivande myndigheten när det gäller att i enskilda fall ge tillstånd till uppehåll inom skyddsområde. Många gånger avser dispensärendena frågor om tillstånd att besöka släkt eller vänner som är bosatta inom skyddsområdet. Inte sällan vill den sökande få tillstånd att företa besök under ett veckoslut. 72 timmar kan i dessa fall framstå som en rimlig längd på besöket. Det skulle då stå i överensstämmelse med vad som är bestämt i fråga om tillståndsfri tid på uppehållsplatser samt ankar- och förtöjningsplatser. Utredningen har för sin del därför inte funnit anledning att förorda någon ändring när det gäller längden av den tillståndsfria tiden.

Den andra frågan, som utredningen ägnat uppmärksamhet, gäller som ovan nämnts vem som skall besluta beträffande uppehållsplatser, ankar- och förtöjningsplatser, vägar och vattenfarleder. F. n. fattar regeringen beslut i hithörande frågor. Utredningen har diskuterat om det skulle vara

lämpligt och möjligt att bemyndiga lägre myndighet, t. ex. länsstyrelse eller försvarsområdesbefälhavare, att fatta beslut härom. Skälet härtill skulle främst vara att regeringen avlastades frågor av detaljkaraktär.

I samband med att skyddsområden fastställs är det naturligt att beslut även fattas om sådana platser där utlänningar och utländska fartyg får uppehålla sig utan tillstånd liksom om vägar och vattenfarleder som får begagnas utan tillstånd. Dessa frågor hör så nära ihop med skyddsområdets utsträckning att de bör beslutas i ett sammanhang. Man får utgå från att det, sedan beslut härom en gång fattats, inte blir tal om några tätare eller större korrigeringar. Det finns i så fall inte något särskilt vägande skäl för att flytta beslutanderätten till lägre regional myndighet. Beslut av här ifrågavarande slag skall följa en konsekvent och enhetlig praxis. En sådan praxis underlättas om beslutsfunktionen ligger kvar på regeringen i stället för att spridas på ett flertal regionala myndigheter.

De skäl som talar för att den nuvarande ordningen bibehålls när det gäller beslut om uppehållsplatser, ankar- och förtöjningsplatser, vägar och vattenfarleder har, enligt utredningens mening, sådan tyngd att utredningen inte funnit skäl att förorda någon ändring härvidlag.

4.9 Rätt till uppehåll m. m. – efter tillstånd

4.9.1 *Nuvarande ordning*

Av 17 och 18 §§ SkoF framgår att utlänning och utländskt fartyg kan få tillstånd att uppehålla sig på annan plats och att begagna annan väg eller vattenfarled än som är allmänt tillåten för utlänning eller utländskt fartyg för uppehåll eller färd inom skyddsområde. Tillstånd kan också ges för uppehåll under längre tid än den författningsmässigt fastställda tiden 72 timmar. Det är dessutom särskilt angivet att utlänning kan få tillstånd att bosätta sig inom skyddsområde.

Tillståndsgivande myndighet är i fråga om bosättningstillstånd länsstyrelsen och beträffande annat tillstånd försvarsområdesbefälhavaren eller motsvarande. I ärende om bosättningstillstånd skall länsstyrelsen samråda med rikspolisstyrelsen och försvarsområdesbefälhavaren. Beslut om tillstånd som meddelas av försvarsområdesbefälhavare skall ha föregåtts av samråd med polismyndigheten.

En allmän regel vid tillståndsprövning är att tillstånd bara får meddelas om det kan ske utan fara för totalförsvaret. I konsekvens härmed har också föreskrivits att tillstånd får återkallas ''när hänsyn till totalförsvaret föranleder det''. Statens invandrarverk skall underrättas om meddelade och återkallade tillstånd.

ÖB har utfärdat föreskrifter om riktlinjer som skall följas vid tillståndsgivningen. En redogörelse för dessa riktlinjer har lämnats i ett tidigare avsnitt.

4.9.2 *Utredningens bedömning*

I direktiven till utredningen har som en fråga lagts fast att se över dispensförfarandet. Härvid framhålls att det i frågor om tillträdesskydd är viktigt med dispensregler som ger utrymme för en nyanserad tillämpning av föreskrifterna. Direktiven betonar också vikten av att dispensfrågor handläggs snabbt och effektivt. En särskild fråga i detta sammanhang är om befogenheten att ge dispens kan lämnas till lokala myndigheter i större omfattning än f.n.

Utredningen har tidigare uttalat som sin uppfattning att skyddsområdena skall bygga på den principen att de områden som fastställs som skyddsområden skall vara förbjudna områden för utlänningar och utländska fartyg. De uppehållsplatser och genomfartsleder som blir tillgängliga för utlänningar och utländska fartyg är att betrakta som undantag från den grundläggande filosofin som ligger bakom skyddsområdesinstitutet. Det ligger i sakens natur att ett sådant tillträdesförbud för med sig olägenheter i olika former. Tillträdesförbudet berör inte bara utlänningar utan kan också få konsekvenser för svenska medborgare. De kan t.ex. inte fritt ta emot utländska besökare eller företa resor inom skyddsområdet i sällskap med utlänningar. För vissa näringsidkare, såsom de som driver turistanläggningar inom ett skyddsområde, innebär tillträdesförbudet att de i allmänhet inte kan ta emot utländska gäster.

Konsekvenser av det slag som här sagts måste självfallet tas med i bilden vid fastställande av skyddsområden. Det har gjorts när de nu förekommande skyddsområdena och kontrollområdena fastställdes. Samtidigt är det, som utredningen i annat sammanhang påpekat, på det sättet att ett skyddsområdes gränser styrs av belägenheten hos de anläggningar som skyddsområdet skall skydda. Möjligheten att göra iakttagelser om förhållandena inom skyddsområdet från platser utanför detta måste också beaktas. Den säkerhetsmässiga aspekten som ligger till grund för skyddsområdena och som skall vara ledande vid fastställande av dem gör att man genom en ändrad gränsdragning endast i mindre mån kan minska de olägenheter som allmänheten kan uppleva att skyddsområdena för med sig. Kvar står då att med hjälp av dispenser nedbringa olägenheterna av tillträdesförbudet.

De tillstånd som förekommer kan delas in i två huvudgrupper. Den ena avser tillstånd till bosättning. Sådana tillstånd förekommer endast i sällsynta fall. Den andra formen av tillstånd utgörs av dem som avser tillstånd till uppehåll av tillfällig karaktär. Av alla förekommande ärenden om tillstånd hänför sig den alldeles övervägande delen till ärenden om uppehållstillstånd.

4.9.2.1 Bosättningstillstånd

Ärenden avseende tillstånd till bosättning inom skyddsområde och kontrollområde handläggs i dag av länsstyrelsen. Såvitt känt för utredningen har den här tillämpade ordningen inte ifrågasatts. Det finns också skäl som gör det naturligt att ärenden om bosättningstillstånd handläggs av länsstyrelse. Det kan antas att dessa ärenden i den mån de förekommer ofta har samband med att ifrågavarande utlänning önskar förvärva fast egendom.

Som bekant gäller att utlänning inte utan tillstånd – förvärvstillstånd – får förvärva fast egendom här i landet. Frågor om förvärvstillstånd skall prövas av länsstyrelsen i det län där egendomen är belägen. I vissa undantagsfall skall frågan prövas av regeringen, men i de fallen skall länsstyrelsen yttra sig i ärendet. I de fall en ansökan om bosättning har samband med en ansökan om förvärvstillstånd finns en så naturlig koppling mellan de båda ärendena att det från alla synpunkter är lämpligast att tillståndsprövningen ligger hos länsstyrelsen. En förutsättning för att förvärvstillstånd skall kunna meddelas är ju bl. a. att det inte möter hinder med hänsyn till landets försvar eller säkerhet. Det får förutsättas att länsstyrelsen regelmässigt innan ärendet avgörs samråder med vederbörande militära myndighet. Sådant samråd är också föreskrivet innan bosättningstillstånd meddelas. En förutsättning för att tillstånd till bosättning skall beviljas är dessutom att det inte finns något säkerhetsmässigt hinder mot detta.

En annan orsak till att en utlänning önskar få tillstånd att bosätta sig inom skyddsområde kan vara att utlänningen är gift eller sammanboende med en svensk medborgare som är bosatt eller avser att bosätta sig inom skyddsområde. I ett sådant fall är det långt ifrån säkert att ärendet har samband med ärende om förvärvstillstånd. Det kan också tänkas att en utlänning hyr bostad inom ett skyddsområde och avser att använda den hyrda bostaden för permanent boende. Även i dessa fall är det länsstyrelsen som skall bevilja tillstånd. Uttrycket att bosätta sig måste i detta sammanhang anses ha samma innebörd som bosättning enligt folkbokföringsförordningen. Frågan om bosättningstillstånd behövs kopplas alltså till om utlänningen skall vara kyrkobokförd på fastighet inom skyddsområde.

Huruvida länsstyrelsen är rätt myndighet att pröva frågan om bosättningstillstånd även i de senast nämnda fallen kan diskuteras. Å andra sidan är ärendena om bosättningstillstånd få och det har inte heller kommit fram att den nuvarande ordningen skulle vara olämplig.

4.9.2.2 Tillstånd till tillfälliga uppehåll

Den andra formen av tillstånd och den som är av störst allmänt intresse är som nämnts den som avser tillstånd till uppehåll under viss tid inom skyddsområdet. Dessa tillstånd meddelas av försvarsområdesbefälhavaren eller motsvarande. Innan försvarsområdesbefälhavaren meddelar beslut i ett ärende om tillstånd till uppehåll skall han samråda med polismyndigheten. Utredningens uppdrag att undersöka om befogenheten att meddela dispens i större utsträckning kan lämnas till lokala myndigheter berör framför allt det slag av tillstånd som här sägs.

Utredningen har tidigare i olika sammanhang framhållit att det är säkerhetsmässiga överväganden som ligger bakom att vissa områden fastställs som skyddsområden. Tillstånd för utlänningar och utländska fartyg att vistas inom dessa områden skall ses som undantag från det principiella tillträdesförbudet. Om skyddsområdena skall kunna fylla den funktion som avses är det nödvändigt att ställa upp särskilda förutsättningar för att utlänningar och utländska fartyg skall få uppehålla sig inom dessa. Den prövning som skall göras i ett ärende om uppehållstillstånd kommer att

avse dels vilken plats och tid som avses med ansökan, dels den sökandes person. I den gällande förordningen är föreskrivet att en förutsättning för att meddela tillstånd är att det kan ske utan fara för totalförsvaret.

Det torde inte råda någon tvekan om att det endast är militära myndigheter som kan avgöra om en viss plats som en utlänning vill få tillstånd att vistas på är så belägen att det är möjligt att meddela tillstånd. En av militära myndigheter gjord bedömning måste föreligga innan tillståndsfrågan avgörs. När det däremot gäller att avgöra om en sökande med hänsyn till sin person bör beviljas tillstånd eller ej torde det knappast råda någon tvekan om att det är en fråga som bäst kan bedömas av polisen. Från dessa utgångspunkter är det därför behov av medverkan av såväl militär myndighet som polismyndighet.

Utredningen har också gjort den erfarenheten att både militär myndighet och polismyndighet anser att de skall vara med vid prövningen av uppehållstillstånd. De skäl som anförts från dessa myndigheters sida har sådan tyngd att de inte kan lämnas åt sidan. Att två myndigheter medverkar medför med nödvändighet ett visst administrativt merarbete jämfört med om endast en myndighet svarade för ärendets prövning och avgörande.

Frågan huruvida befogenheten att meddela dispens kan lämnas till lokal myndighet skall ses mot bakgrund av vad ovan sagts. De dispensfrågor som kan bli aktuella att lämna över till lokal myndighet är sådana som angår tillstånd till uppehåll av tillfällig karaktär. Bosättningstillstånden bör ligga kvar hos länsstyrelsen och berörs därför inte.

4.9.2.3 Tillståndsmyndighet

Enligt utredningens mening är det endast militär myndighet och polismyndighet som över huvud taget har den kompetens att de kan avgöra om en ansökan om uppehållstillstånd skall bifallas eller ej. Det är alltså mellan dessa myndigheter som ett val kan göras. När det gäller militär myndighet torde det inte vara möjligt att flytta beslutanderätten från försvarsområdesbefälhavare eller motsvarande. Som områdesansvarig chef är det försvarsområdesbefälhavaren som har den överblick och kompetens som krävs för att kunna pröva frågan om tillstånd till uppehåll. Någon lokal myndighet som skulle kunna överta uppgiften finns inte i den militära fredsorganisationen.

Den andra möjligheten som står till buds är att ge lokal polismyndighet befogenhet att meddela tillstånd till uppehåll. Den här lösningen föreslogs av 1963 års skyddsområdesutredning. I det förslag till kungörelse som nämnda utredning lade fram föreskrevs i 3 § att polismyndigheten kunde bevilja utlänning tillstånd att vistas inom skyddsområde.

Motivet till att skyddsområdesutredningen föreslog att beslutanderätten i frågor av det här slaget skulle utövas av polismyndighet var att det för flertalet utlänningar, som kom i beröring med restriktioner av ett eller annat slag, torde te sig naturligt att ta kontakt med civil myndighet på den ort där utlänningen avsåg att vistas. Den olägenhet som det innebar att den civila myndigheten inte var fullt orienterad om förekomsten av militära skyddsföremål, menade skyddsområdesutredningen, kunde läkas genom samråd med militär myndighet. Även i fråga om tillstånd för utländska

fartyg att uppehålla sig på annan plats än fastställda ankar- eller förtöjningsplatser borde beslutanderätten tillkomma polismyndigheten.

Ansvaret för tillsynen åvilar i dag polismyndigheten. Som utredningen ovan uttalat bör den ordningen gälla även i fortsättningen. Sett mot denna bakgrund kan det te sig naturligt om det är polismyndigheten som har befogenhet att meddela dispens från gällande tillträdesförbud. På många andra områden är det ju på det sättet att den myndighet som skall svara för att en bestämmelse efterlevs också har befogenhet att dispensera från bestämmelsens tillämpning. Dispensbefogenhet är m. a. o. att se som ett utflöde av tillsynsansvaret. När det gäller skyddsområden är dock detta resonemang inte helt hållbart.

För en överflyttning till polismyndighet av beslutanderätten när det gäller uppehållstillstånd talar även att det skulle innebära en decentralisering av befogenheterna jämfört med den ordning som i dag gäller. En annan fråga är om en sådan förändring verkligen skulle få några positiva effekter för handläggningsproceduren. Det är endast under förutsättning att man kan räkna med sådana effekter som det kan övervägas att ändra beslutsordningen.

En grundläggande förutsättning för att en ansökan om tillstånd att uppehålla sig inom skyddsområde skall kunna bifallas måste vara att utlänningens vistelse inom området inte innebär någon risk från säkerhetssynpunkt. De militära myndigheternas bedömning får härvidlag tillmätas avgörande betydelse. Härmed avses då frågan om den plats där utlänningen önskar uppehålla sig är så belägen att ett uppehåll där kan bedömas som olämpligt. Man kan inte räkna med att den lokala polismyndigheten besitter den kunskap om förhållandena inom ett skyddsområde att den i varje enskilt fall kan avgöra om det möter hinder från säkerhetssynpunkt att bevilja ansökan. I viss utsträckning skulle den här bristen på närmare kunskap om förhållandena inom skyddsområdet kanske kunna botas genom att de militära myndigheterna – inom ramen för vad försvarssekretessen medger – informerade vederbörande polismyndighet. Men man fick nog ändå räkna med att det många gånger blev nödvändigt med ett samrådsförfarande innan ett beslut kunde fattas. Frågan är t. o. m. om det inte snarast skulle bli en regel att ett sådant samråd ägde rum. I så fall förefaller det som om de eventuella fördelar som skulle vara att vinna med att tillståndsgivningen flyttades till polismyndighet gick förlorade. Så länge det bedöms nödvändigt med en såväl militär som polisiär bedömning i ett tillståndsärende kan inte utredningen finna att valet av vilken myndighet som skall fatta beslutet har någon avgörande betydelse för om ärendet blir snabbt och effektivt hanterat. De brister som kan finnas i detta avseende bör i stället rättas till inom ramen för det nuvarande systemet.

Det skall inte heller bortses från att det kan vara en fördel med att det är ett mindre antal myndigheter som handlägger dessa frågor. Rimligen bör det medföra att man skapar bättre förutsättningar för en enhetlig tillämpning av bestämmelserna.

En möjlighet som skulle kunna övervägas vore att i vissa fall delegera beslutanderätten till den lokala polismyndigheten. Det skulle t. ex. kunna röra sig om tillstånd att besöka ett attraktivt turistmål inom skyddsområdet och för vilket ändamål tillstånd i allmänhet meddelas. Man kan inte bortse

från att det måhända många gånger kan te sig naturligt att den utlänning eller svensk som har en utlänning i sällskap och som vet att det tilltänkta besöksmålet ligger inom ett område för vilket tillträdesrestriktioner gäller vänder sig till polismyndigheten för att ta reda på vilka möjligheter som finns att avlägga ett besök. I ett sådant fall skulle det befrämja en snabb handläggning om polismyndigheten fick möjlighet att meddela tillstånd för ett kortvarigt besök. Svårigheten är emellertid att i författningstext ange när polismyndigheten skall ha denna befogenhet. Det kan också skapa oklarheter om man laborerar med alternativa myndigheter. Utredningen bedömer därför att detta inte är något bra alternativ.

4.9.2.4 Dispensregelns innehåll

Utredningen övergår härefter till frågan om utformningen och tillämpningen av dispensreglerna. Denna fråga är i förordningen inte reglerad på annat sätt än att däri anges att tillstånd får meddelas när det kan ske utan fara för totalförsvaret. Närmare föreskrifter till ledning för tillståndsgivningen har meddelats av överbefälhavaren i kungörelsen (FFS 1979: 55) med föreskrifter om tillämpning av förordningen om skyddsområden och kontrollområden. För innehållet i denna kungörelse har tidigare redogjorts.

Utredningen har ställt sig frågan om det redan i författningen om skyddsområden borde tas in bestämmelser som mer i detalj än vad som nu är fallet anger under vilka förutsättningar tillstånd kan meddelas. Vid närmare överväganden har detta dock befunnits vara mindre lämpligt. Det visar sig nämligen att även om bestämmelsen gjordes relativt utförlig så skulle den i alla fall inte kunna täcka alla de situationer som kan tänkas uppkomma. Det finns också risk för att en detaljerad bestämmelse helt enkelt skulle kunna komma att göra själva tillämpningen alltför stelbent. Därmed skulle den motverka sitt syfte och hindra att den nyanserade tillämpning som bör eftersträvas i detta sammanhang uppnås. De riktlinjer som skall vara vägledande för den beslutande myndigheten bör därför även i framtiden utfärdas i särskild ordning.

4.9.2.5 Principer för tillståndsgivningen

Utredningen har tidigare framhållit att tillträdesförbudet i samband med skyddsområden skall gälla för alla kategorier utlänningar. Någon differentiering beroende på om utlänningen är bosatt i landet eller ej skall inte göras. Samma restriktivitet är måhända inte med nödvändighet påkallad när det handlar om tillstånd att tillfälligt uppehålla sig inom ett skyddsområde. I de av överbefälhavaren utfärdade föreskrifterna för tillståndsgivning görs i princip inte någon skillnad mellan utlänningar som är bosatta här i landet och andra utlänningar. Det är endast i två speciella fall som det sägs att hänsyn skall tas till om den sökande är bosatt i landet. Det ena fallet gäller om uppehållet är föranlett av stadigvarande anställning och det andra fallet handlar om tillstånd för dagsutflykter till turistmål inom skyddsområde.

Enligt utredningens mening bör det förhållandet att utlänningen är bosatt här i landet kunna beaktas i större utsträckning. Det måste rimligen vara så

att dispensmyndigheten beträffande en här bosatt utlänning kan skaffa sig ett säkrare underlag för tillståndsprövningen än om det gäller en utlänning som endast vistas här tillfälligt. Den skillnaden bör också slå igenom och få inflytande på tillståndsprövningen och därvid medföra att man kan tillåta sig att göra en friare bedömning om det gäller en här i landet bosatt utlänning.

Den särbehandling i positiv mening som utredningen förespråkar i fråga om här i landet bosatta utlänningar kan ta sig olika uttryck. Närmast till hands ligger väl att tänka sig att man i dessa fall inte driver kravet på geografisk och/eller tidsmässig begränsning lika långt som man skulle ha gjort i annat fall. Som längst får man då tänka sig ett tillstånd som medger full rörelsefrihet inom skyddsområdet och som gäller utan tidsbegränsning. De utlänningar som får ett sådant tillstånd blir i praktiken likställda med svenska medborgare. Med all sannolikhet kommer så här vittgående tillstånd inte att bli särskilt vanligt förekommande. Utredningen vill ändå fästa uppmärksamheten på att det kan förekomma sådana fall och att man inte skall känna sig förhindrad av formella skäl att meddela långtgående tillstånd.

För de utlänningar som kan komma att omfattas av en friare tillståndsgivning innebär det att olägenheterna med tillträdesrestriktionerna blir mindre påtagliga. För myndigheternas del blir resultatet mindre administrativt arbete. Om de förutsättningar som legat till grund för den ursprungliga bedömningen av någon anledning ändras finns möjlighet att ändra eller i sista hand återkalla tillståndet.

Utredningen menar alltså att en faktor och en viktig sådan som skall vägas in vid tillståndsprövningen är om utlänningen som söker tillstånd är bosatt här i landet. Det kunde möjligen övervägas om inte detta borde framgå direkt av författningstexten. I allt fall bör en passus härom tas in i de föreskrifter som innehåller riktlinjer för tillståndsgivningen.

I den nu gällande förordningen föreskrivs att statens invandrarverk skall underrättas när tillstånd meddelas eller återkallas. Den här föreskriften är en kvarleva sedan statens utlänningskommission existerade. I dag är det ingen som följer den föreskriften. Den fyller såvitt utredningen kan finna inte heller någon funktion. Föreskriften bör därför saklöst kunna utgå.

4.9.2.6 Nordiska medborgare

I olika sammanhang har det till utredningen förts fram propåer om att medborgare i de andra nordiska länderna borde medges större rörelsefrihet inom skyddsområdena. Det finns t. o. m. önskemål om att dessa medborgare helt skulle vara undantagna från tillträdesrestriktionerna. Frågan har bl. a. väckts i en motion till nordiska rådet. Man har i de flesta fall inte bara tänkt på dem som är bosatta här utan avsett nordiska medborgare över huvud taget. Eftersom nordiska medborgare som vistas i annat nordiskt land i många sammanhang behandlas lika med det egna landets medborgare är det inte ägnat att förvåna att krav ställs på en likabehandling även när det gäller rätten att vistas inom skyddsområden. Nordiska medborgare som kommer hit eller vistas här intar över huvud taget en särställning

jämfört med andra utlänningar. Det kan då tyckas att den inställningen även får slå igenom i det sammanhang som här är aktuellt.

Utredningen vill för sin del inte förespråka en tillämpning som går direkt ut på att göra nordiska medborgare över lag till föremål för en friare bedömning än andra utlänningar. Härvid vill utredningen hänvisa till den ståndpunkt som utredningen i annat sammanhang intagit och som innebär att undantag inte bör göras för vissa nationaliteter. Den friare bedömning vid dispensgivning, som utredningen ovan uttalat sig för, bör vara förbehållen de utlänningar som är bosatta här i landet.

4.9.2.7 Handläggningen av tillståndsärenden

En genomgång av de ansökningar om tillstånd som ges in till de militära myndigheter som svarar för tillståndsgivningen visar till en början att de flesta av dessa ansökningar bifalls om än inte alltid fullt ut. Redan detta faktum tyder på att man från myndigheternas sida strävar efter att i görligaste mån tillmötesgå de sökandes önskemål. De gånger då en ansökan helt avslås rör det sig merendels om ansökningar om tillstånd att få resa omkring i skyddsområdet utan något särskilt mål. När klagomål framförs tycks det som om man ibland bortser från att det är fråga om en prövning och inte bara handlar om en registrering. Såvitt man kan se har handläggningstiderna i det stora flertalet fall inte varit särskilt långa. Här bör tas med i beräkningen att de flesta ansökningar kommer in under sommarmånaderna. Om en tidsutdräkt därför i vissa fall uppstår kan det knappast vara förvånande. De samtal och diskussioner som utredningen haft med handläggande personal ger också intryck av att man lägger sig vinn om att behandla ansökningarna snabbt och välvilligt. Utredningen finner därför att de rutiner och den praxis som utbildat sig på det hela taget ligger på en nivå som är klart godtagbar.

4.10 Särskilt om utlännings uppträdande inom skyddsområde

4.10.1 *Nuvarande ordning*

I 5, 6 och 8 §§ SkoF finns bestämmelser om vad utlänning och utländskt fartyg har att iaktta och rätta sig efter vid vistelse inom skyddsområde. Reglerna gäller också vid vistelse inom kontrollområde.

I 5 § finns en bestämmelse som begränsar en utlännings rätt att ta fotografier inom skyddsområde. En utlänning får sålunda inte genom fotografi framställa annan bild än som uppenbarligen saknar betydelse för rikets försvar. Samma sak gäller i fråga om en genom tryck, teckning eller på annat sätt framställd bild eller beskrivning. En utlänning får inte heller inom skyddsområde företa annan mätning än som uppenbarligen saknar betydelse för rikets försvar. Slutligen innehåller bestämmelsen förbud för utlänning att inneha sprängämne inom skyddsområde.

Enligt 6 § är utlänning som uppehåller sig inom skyddsområde skyldig att på anfordran uppvisa pass eller annan legitimationshandling och i

förekommande fall bevis om tillstånd som meddelats honom enligt förordningen. Behörig att avfordra utlänning pass eller motsvarande är polisman, skyddsområdesvakt, tulltjänsteman, lotspersonal och bevakningspersonal inom försvarsmakten.

Beträffande utländskt fartyg gäller enligt 8 § att om sådant fartyg ankrar eller förtöjer inom skyddsområde på annan än härför tillåten plats, så skall befälhavaren anmäla detta till polismyndighet, tullmyndighet, lotsmyndighet eller militär myndighet. Sedan anmälningsplikten fullgjorts får fartyget bara om det befinner sig i nöd ha förbindelse med land. Med utländskt fartyg jämställs, som tidigare sagts, svenskt fartyg som används av utlänning.

I sjötrafikkungörelsen (1962: 267) finns också bestämmelser som föreskriver vad fartyg har att iaktta när det befinner sig inom skyddsområde. I 2 § 2 mom. sägs att inom skyddsområde skall fartyg, vars skrov har en största längd av minst tolv meter och en största bredd av minst fyra meter, under gång ha nationalitetsflaggan hissad från solens uppgång till dess nedgång. Fartyg som avser att färdas in i skyddsområde skall hissa nationalitetsflaggan senast när fartyget befinner sig en nautisk mil från området. Under krigsförhållanden gäller skärpta bestämmelser. Enligt 16 § gäller då flaggplikt dygnet om för fartyg som har en längd av minst åtta meter och är under gång. Om fartyget befinner sig inom skyddsområde skall det ha nationalitetsflaggan hissad även när det är till ankars eller förtöjt.

4.10.2 *ÖB förslag*

Frågan om vilka regler som skall gälla för utlänning och utländskt fartyg när utlänningen eller fartyget befinner sig inom skyddsområde har tagits upp av överbefälhavaren i den tidigare nämnda till utredningen ställda skrivelsen.

Skyddsområdena har, som utredningen i flera sammanhang framhållit, till syfte att framför allt skydda militära anläggningar och installationer samt områden som är av intresse från militärgeografisk synpunkt från obehörig insyn. Det är alltså det militära försvarets behov av skydd som är styrande. Mot denna bakgrund är det givet att överbefälhavarens uppfattning om skyddsbehovet måste tillmätas stor betydelse.

I den nämnda skrivelsen behandlar överbefälhavaren frågor om fotografering och därmed jämförbara förfaranden, dykning, förande av nationalitetsflagga samt identifiering av fartyg som hyrs av utlänning. Överbefälhavarens förslag innebär följande.

Inom skyddsområde skall råda totalt fotoförbud för utlänning. För att säkerställa att förbudet efterlevs skall utlänning inte ens få ha kamera framme när han befinner sig inom skyddsområde. Undantag från fotograferingsförbudet skall kunna göras för vissa uppehållsplatser. Det skall då anges med särskilda anslag på platsen.

Förbudet mot fotografering inom skyddsområde skall kompletteras med ett förbud mot fotografering som sker utanför skyddsområdet men in mot området. I detta fall skall fotograferingsförbudet inte vara totalt, utan det har utformats på ett sätt som stämmer överens med hur förbudet är utformat i den nu gällande skyddsområdesförordningen. Förbudet skall

gälla för fotografering som inte uppenbarligen saknar betydelse för rikets försvar.

För mätning eller genom tryck, teckning eller annat förfarande framställda bilder eller teckningar skall samma begränsningar gälla som i fråga om fotografering.

En särskild och liberalare bestämmelse skall gälla för utlänning som medföljer passagerarfartyg i linjefart. Vid färd genom skyddsområde skall utlänning få ta sådan fotobild som uppenbarligen saknar betydelse för rikets försvar.

Beträffande dykning föreslås att det skall råda förbud för utlänning att dyka inom skyddsområde.

Vad gäller nationalitetsflagga innebär förslaget att utländskt fartyg skall vara skyldigt att ha nationalitetsflaggan hissad dygnet om inom skyddsområde. Denna skyldighet gäller inte bara när fartyget är under gång utan även när det är till ankars eller förtöjt. Fartyg har här samma innebörd som enligt 2 § sjölagen (1891: 35). Med utländskt fartyg skall jämställas svenskt fartyg som *medför* utlänning. Undantagna från flaggplikt skall vara roddbåt, kanot, segelbräda och sjöskoter.

Slutligen föreslås i fråga om uthyrning att kommersiell uthyrare av fartyg skall vid uthyrning som sker till utlänning vara skyldig dels att anmäla uthyrningen till myndighet, dels att informera hyrestagaren om gällande bestämmelser för skyddsområden. Ett svenskt fartyg som förhyrts eller lånats av utlänning skall dessutom vid vistelse inom skyddsområde föra särskild vimpel eller annan utmärkning. Från dessa bestämmelser skall dock vissa undantag göras, nämligen om det bedöms som osannolikt att vistelse inom skyddsområde kan bli aktuell.

4.10.3 *Utredningens bedömning*

4.10.3.1 Fotografering och liknande

Det kan inledningsvis påpekas att det finns bestämmelser också på annat håll än i skyddsområdesförordningen som rör fotografering och därmed likartade förfaranden och som kan ha sitt intresse i detta sammanhang.

Förbud mot att ta fotografier eller göra avbildningar eller beskrivningar kan utfärdas med stöd av skyddslagen. För de militära skyddsföremål som finns inom ett skyddsområde torde utan undantag gälla att det är förbjudet enligt skyddslagen att fotografera dessa. Det här fotograferingsförbudet riktar sig som bekant inte bara till utlänningar utan gäller envar obehörig.

I 13 § sjötrafikkungörelsen föreskrivs att fartygsbefälhavare skall tillse bl. a. att fotografering eller avtecknande, som innebär eller kan leda till obehörig information om rikets försvarsanstalter eller som kan vara av värde för främmande makts underrättelseverksamhet, ej företas av person, som är anställd på fartyget eller eljest medföljer det. Fartygsbefälhavaren skall också tillse att annan mätning av vattendjup eller lodning inte sker än sådan, som är oundgänglig för fartygets säkra framförande.

Till förekommande av att sådana förfaranden som ovan sägs äger rum har fartygsbefälhavare rätt att ombord på fartyget ta i förvar kameror, mätningsinstrument, radiosändare, kikare och annat som kan utnyttjas för

obehörig informationsverksamhet. Förvaret får bestå så lång tid som krävs för att verksamheten skall förhindras.

Sjömätning och lodning behandlas också i skyddslagen. Enligt 8 § nämnda lag får sådan verksamhet om den äger rum vid rikets kuster eller i därtill hörande skärgårdar, farleder eller hamnar endast ske efter särskilt tillstånd. Sådant tillstånd meddelas enligt 2 § bevakningskungörelsen av chefen för marinen.

Bestämmelserna i sjötrafikkungörelsen omfattar – liksom skyddslagen – envar obehörig och inte enbart utlänningar.

Sist men inte minst kan förfaranden som här avses och som innebär införskaffande av information vara att bedöma som brott mot rikets säkerhet enligt 19 kap. BrB. De brott som kan bli aktuella är spioneri (5 §) eller obehörig befattning med hemlig uppgift (7 §).

Man kan nu fråga sig om det finns behov av ett enbart mot utlänningar riktat förbud mot fotografering eller liknande förfarande. Kan det inte vara tillfyllest med de bestämmelser som finns på andra ställen i lagstiftningen och som straffbelägger förfaranden av det slag som fotograferingsförbudet i skyddsområdesförordningen är avsett att förhindra? Frågan är m.a.o. vilken funktion det gällande fotograferingsförbudet för utlänningar fyller.

Fotograferingsförbudet i skyddsområdesförordningen avser enligt sin ordalydelse sådana förhållanden som faller inom begreppet ''rikets försvar''. Samma begrepp återfinns i 19 kap. 7 § BrB om straff för obehörig befattning med hemlig uppgift och fanns tidigare i bestämmelsen om spioneri i 19 kap. 5 § BrB. I spioneribestämmelsen har uttrycket ''rikets försvar'' numera ersatts med ''totalförsvaret''. Med begreppet ''rikets försvar'' avses därvid närmast uppgifter av rent militär natur. Hit hör uppgifter om militära förbands organisation, utrustning, prestanda, krigsuppgifter och liknande, men också förekomsten av fasta försvarsanläggningar och deras utformning (prop. 1979/80: 176 s. 8 och Ds Ju 1979: 6 s. 44 f). Man kan sålunda konstatera att medan skyddsområdena som sådana har till syfte att verka som skydd för anläggningar av betydelse för totalförsvaret har fotograferingsförbudet ett snävare innehåll, emedan det bara tar sikte på det militära försvarets behov av skydd. Den motsättning som möjligen kan ligga häri är dock bara skenbar eftersom skyddsområdena i praktiken endast är inriktade på att vara ett skydd för det militära försvaret.

För spioneri straffas den, som *för att* gå främmande makt tillhanda obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande bl. a. försvarsverk, vapen och förråd eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet. Detsamma skall gälla, om någon i syfte som nu sagts obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift. Genom att begagna uttrycket ''för att'', vilket uttryck infördes genom lagändring i prop. 1975/76: 174, har markerats att det krävs direkt uppsåt hos gärningsmannen för att denna skall kunna fällas till ansvar för spioneri. Dessförinnan inträdde straffbarhet även då endast s. k. indirekt eller eventuellt uppsåt förelåg.

I 19 kap. 7 § BrB behandlas brottet obehörig befattning med hemlig uppgift. Brottet kan närmast ses som ett komplement till spioneribrottet.

Genom den ändring som vidtagits år 1976 har tillämpningsområdet för 7 § vidgats i samband med att straffansvaret för spioneri begränsats till fall där gärningsmannen haft direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Paragrafen omfattar nu inte bara handlingar där gärningsmannen saknat uppsåt att gå främmande makt tillhanda, och där begränsningen till uppgifter av hemlig natur därför framstår som erforderlig, utan även handlingar som förövats med indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. En följd av ändringarna i 5 och 7 §§ är att det straffbara området begränsats i förhållande till vad som tidigare gällt. Gärningar, som avser förhållanden av icke hemlig natur och som objektivt är sådana som avses i 5 § och begås med indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda, faller nu utanför tillämpningsområdet för såväl 5 § som 7 §. Lagrådet, som yttrade sig på justitieutskottets begäran, förordade att 7 § gavs sådan räckvidd att den blev tillämplig på alla förfaranden som utmärks av indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda och som dittills varit straffbara enligt 5 §. Såväl departementschefen som utskottet ansåg emellertid, att de fall som lämnades utanför det straffbara området i praktiken var så osannolika att man kunde bortse från dem.

Under förhållande av hemlig natur inbegripes icke annat än sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och icke heller redan blivit allmänt känt. För att ett visst förhållande skall kunna anses vara avsett att hemlighållas bör denna avsikt i regel ha kommit till uttryck på något sätt, såsom – frånsett hemligstämpel – genom order till underlydande eller anslag om förbud för obehöriga att vinna tillträde o. dyl. I undantagsfall kan ett visst förhållande – t. ex. militära positioner under krig – vara sådant att det i och för sig framgår att förhållandet är av hemlig natur. Att hemligstämpel kommit till användning är icke i och för sig avgörande för att en uppgift skall anses röra förhållande av hemlig natur.

De förbud mot eller begränsningar när det gäller fotografering eller annan avbildning som har föreskrivits på olika håll i lagstiftningen kan ses både som en komplettering av bestämmelserna om brott mot rikets säkerhet och som ett sätt att förebygga att information anskaffas som kan vara till men för rikets försvar eller säkerhet i övrigt. Det torde inte kunna sättas i fråga att det finns behov av den här typen av bestämmelser. De förfaranden som dessa bestämmelser tar sikte på är av sådant slag att det för det allmänna rättsmedvetandet skulle te sig främmande att göra gällande att det är fråga om brott mot rikets säkerhet av den typ som regleras i brottsbalken.

Den fråga som utredningen till en början har att överväga är om det finns behov av ett enbart mot utlänningar riktat förbud mot fotografering eller liknande förfarande. I och för sig skulle det ju kunna hävdas att de restriktioner som gäller beträffande utlänningars möjligheter att få tillträde till skyddsområde i sig innebär en garanti för att utlänningar inte kan skaffa sig information som kan vara till skada för rikets försvar. Det får sålunda antas att de platser som fastställs som uppehållsplatser är så belägna att de inte kan erbjuda möjlighet till inhämtande av för rikets försvar skadlig information. Vid meddelande av individuella uppehållstillstånd skall avseende bl. a. fästas vid att den plats som tillståndet avser inte är belägen i närheten av anläggning som bör skyddas från insyn och att den inte ger möjlighet till rekognosering. Härtill kommer den bedömning som görs beträffande den sökandes person och uppgivna syfte med uppehållet inom skyddsområdet. Dessa principer sammantagna skulle kunna tyckas vara en tillräcklig ga-

ranti för att en utlänning inte skaffade sig eller kunde skaffa sig obehöriga uppgifter.

Vad ovan sagts skulle kunna ha täckning om det vore så väl att alla utlänningar som uppehåller sig inom skyddsområde tar sig in på legal väg. Så är det nu inte, utan det förekommer bevisligen att utlänningar uppehåller sig inom skyddsområde utan att ha tillstånd därtill. Den utlänning som förfar på sådant sätt kan komma att befinna sig på en plats inom skyddsområdet där det från säkerhetssynpunkt är olämpligt att han vistas. Vid sin vistelse där kan han också genom att fotografera komma att skaffa sig information som är att bedöma som obehörig. Det framstår som högst otillfredsställande om det inte annat än vid misstanke om allvarlig brottslighet skulle vara möjligt att ingripa mot hans förfarande att dokumentera sina iakttagelser. Någon form av begränsning när det gäller utlänningars rätt att fotografera inom skyddsområde måste därför finnas.

Vid bedömningen huruvida ett fotograferingsförbud av det slag som här är ifråga är påkallat måste också följande beaktas. Skyddsområden har, som utredningen framhållit, en säkerhetsmässig motivering. De skall skydda vissa från försvarssynpunkt viktiga områden från obehörig insyn. Även om utlänningar i viss utsträckning och på vissa villkor tillåts uppehålla sig inom områdena kan det inte vara rimligt att de därmed också fritt skall kunna skaffa sig information om områdena och förhållanden som dessa är avsedda att skydda. En begränsning i rätten att fotografera inom områdena får anses som ett uttryck för och en markering av vilket värde som dessa områden tillmäts från säkerhetssynpunkt.

Överbefälhavaren har föreslagit att det skall råda ett totalt fotoförbud för utlänningar vid vistelse inom skyddsområde. I vissa fall kan en uppluckring i det totala förbudet tillåtas. Som exempel härpå nämns uppehållsplatser. Utlänning som medföljer passagerarfartyg i linjetrafik föreslås inte heller omfattas av ett totalt fotoförbud.

Enligt utredningens mening är det att gå för långt att införa ett totalt fotoförbud för utlänning inom skyddsområde. Ett sådant förbud står inte i rimlig proportion till det syfte som bestämmelsen skulle tjäna. Det är lätt att inse att en konsekvent tillämpning av bestämmelsen måste leda till resultat som många gånger skulle framstå som helt absurda. För att undvika detta och uppnå att bestämmelsen tillämpades på ett sätt som framstod som naturligt för det allmänna rättsmedvetandet fick man förutsätta att förbudet antingen tonades ner genom att undantag gjordes från det i olika situationer eller att särskilda tillstånd för fotografering meddelades. Vilken väg som än valdes så skulle resultatet med sannolikhet bli ett system som var svåröverskådligt och som av många uppfattades som ett utslag av byråkratiskt krångel.

Det är utredningens bestämda uppfattning att ett förbud mot fotografering inom skyddsområde måste vara så utformat att det tar sikte på den fotografering som innebär eller kan innebära att förhållanden som skall skyddas från insyn röjs. I den gällande bestämmelsen används begreppet ''rikets försvar'' för att beskriva vad det är för förhållanden som inte får avbildas eller på annat sätt dokumenteras. Det för lätt tanken till att det är fasta försvarsanläggningar som åsyftas. Sådana anläggningar skall skyddsområdena skydda. Men syftet med skyddsområdena är, som tidigare an-

förts, inte begränsat härtill. Skyddet skall också omfatta terrängen runt anläggningarna, terrängen mellan dessa, specifika militärgeografiska förhållanden inom områdena m. m.

Huruvida begreppet "rikets försvar" kan anses täcka även förhållanden av detta slag är tveksamt. I vart fall kan inte detta framstå som helt klart för den som inte är bevandrad i den begagnade terminologin och kanske än mindre för en utlänning som tillfälligt vistas här. I stället för "rikets försvar" bör användas begrepp eller uttryck som närmare knyter an till vad skyddsområdet rent faktiskt är avsett att skydda.

Fotograferingsförbudet enligt skyddsområdesförordningen är uttryckt så att det avser annan bild än som uppenbarligen saknar betydelse för rikets försvar. Det valda uttryckssättet framstår inte som alldeles lättillgängligt. Vid de diskussioner som utredningen i skilda sammanhang haft med personer som deltar i eller på annat sätt har erfarenhet av tillsynsarbete inom skyddsområde har också omvittnats att lydelsen ger upphov till tolkningssvårigheter. Om tillsynspersonalen anser sig ha svårigheter att avgöra om ett förfarande i det enskilda fallet skall anses vara förbjudet eller ej måste en utlänning ha än svårare att avgöra detta. Eftersom bestämmelsen skall utgöra en handlingsnorm för utlänningar som befinner sig inom skyddsområde bör den ha en utformning som utlänningen kan antas förstå.

Det nu begagnade uttryckssättet ger närmast vid handen att det skulle råda ett totalt förbud för utlänningar att fotografera inom ett skyddsområde. Ett belägg för denna uppfattning kan en nyligen utgiven omarbetad informationsbroschyr för Blekinge skydds- och kontrollområde sägas utgöra. I denna framhåller man att det inom områdena är i princip förbjudet att fotografera eller på annat sätt avbilda, mäta m. m.

Utredningen har, som framgått ovan, uttalat sig mot ett totalt förbud för fotografering inom skyddsområde. Även den nu gällande bestämmelsen får sägas vara väl långt gående – förutom att den som sagt är svårtolkad.

Det ligger nära till hands att jämföra med hur den här frågan hanterats i Finland, som ju är det enda land vid sidan av Sverige som har skyddsområden. De finska skyddsområdena har dessutom tillskapats efter mönster av det svenska systemet. I långa stycken företer de svenska och finska bestämmelserna stora likheter. Men i de finska bestämmelserna finns inte, såvitt här är av intresse, något förbud mot fotografering. Däremot innehåller den finska förordningen om övervakning av rikets land- och vattenområden samt luftrum en bestämmelse om att ett fartygs befälhavare, besättning eller annan person som befinner sig ombord på fartyget inte får ta fotografier på militärt viktiga områden eller av militärt viktiga objekt.

Utredningen vill också peka på den ovan nämnda paragrafen i sjötrafikkungörelsen, där det talas om fotografering som innebär eller kan leda till obehörig information om rikets försvarsanstalter eller som kan vara av värde för främmande makts underrättelseverksamhet. Enligt utredningens mening synes bestämmelsen tämligen väl återspegla vad det är för slags förfarande från utlänningens sida som det finns anledning att ingripa med straff mot.

4.10.3.2 Förbud mot dykning

Som ovan nämnts har överbefälhavaren föreslagit att det skall vara förbjudet för utlänning att dyka inom skyddsområde. Bestämmelse härom skall tas in i själva författningen angående skyddsområde. Dykningsförbudet skall inte vara begränsat till sådana områden inom skyddsområdet som är av särskilt vitalt intresse från försvarssynpunkt utan det skall vara utformat som ett generellt förbud.

Det kan här tilläggas att överbefälhavaren dessutom har föreslagit att ett förbud mot dykning inom skyddsområde också skall tas in i skyddslagen.

Skyddsområdena innebär enligt utredningens förslag att det i princip är förbjudet för utlänningar att vistas inom dessa områden. Man kan då fråga sig om det finns behov av en särskild bestämmelse som förbjuder dykning inom skyddsområde.

Redan dagens bestämmelser medför att en utlänning inte kan dyka fritt inom ett skyddsområde. Någon särskild bestämmelse som straffbelägger ett sådant förfarande finns dock inte. För den händelse en utlänning påträffas med att dyka inom ett skyddsområde på en plats där han inte har rätt att vistas kan han således enbart ställas till ansvar för att ha överträtt tillträdesbestämmelserna. Det förutsättes härvid att förfarandet inte är belagt med straff i annan ordning. På sätt och vis kan detta uppfattas som en brist. Den skall emellertid inte överdrivas. Det är nämligen fullt möjligt att vid bestämmande av påföljden för den utlänning som vistas obehörigt inom ett skyddsområde beakta att han var sysselsatt med dykning. Det kan alltså vara en omständighet som gör att det är befogat att sätta straffet högre än som normalt döms ut.

Utredningens förslag uttalar direkt att det är förbjudet för utlänningar att vistas inom ett militärt skyddsområde utan tillstånd. Härigenom blir det än tydligare att det inte är tillåtet för en utlänning att fritt bedriva sportdykning inom ett militärt skyddsområde.

Vad ovan sagts gäller inte om utlänningen befinner sig på uppehålls-, ankar- eller förtöjningsplats. Här kan han dyka fritt under förutsättning att han håller sig inom ett område som är avsett till uppehållsplats eller motsvarande. Om han beger sig utanför detta område gäller vanliga regler om överträdelse av tillträdesbestämmelserna. Huruvida detta skall ses som en lucka i tillträdesskyddet kan diskuteras. Det torde närmast vara beroende på var uppehållsplatsen eller motsvarande är belägen. På goda grunder kan det antas att som uppehållsplats eller annan plats där utlänning har tillträde inte väljs en plats som ger möjlighet till obehörig insyn. Frånvaron av ett dykförbud skulle därmed inte bli besvärande från säkerhetssynpunkt.

Inom skyddsområde finns vidare vattenfarleder som utlänning och utländskt fartyg får begagna utan tillstånd. Utlänning och utländskt fartyg kan också efter tillstånd få begagna annan vattenfarled. Man kan åtminstone teoretiskt tänka sig att utlänning vid begagnandet av sådan vattenfarled tar tillfället i akt att dyka. Emellertid gäller och bör alltjämt gälla att färd inom skyddsområde skall avse direkt genomfart eller förflyttning. Uppehåll får alltså inte göras under färden. Under förutsättning att bestämmelserna i detta avseende efterlevs torde de utgöra ett hinder mot att någon

begagnar genomfarten eller förflyttningen inom skyddsområdet till att också dyka inom området. I sakens natur får också anses ligga att en utlänning vid genomfart eller förflyttning inte får lämna det fartyg som han befinner sig ombord på. Den utlänning som ändå gör det, för att t. ex. dyka, har därmed överträtt de bestämmelser som reglerar hans rätt att uppehålla sig inom området. Den omständigheten att det är fråga om dykning under vad som kan jämställas med olovligt uppehåll inom skyddsområde kan, på samma sätt som ovan framhållits, beaktas vid straffmätningen.

En utlänning kan slutligen få särskilt tillstånd att bosätta sig eller, vilket är vanligast, uppehålla sig inom skyddsområde. Ett sådant tillstånd kan ges olika utformning. Avser tillståndet endast en geografiskt begränsad plats, t. ex. en fastighet, kan man i stort sett anlägga samma syn på detta fall som ovan gjorts i fråga om uppehållsplatser. Vid tillståndsgivningen skall möjligheten att inhämta obehörig information tas med vid bedömningen. Det är direkt utsagt i och med att tillstånd endast får meddelas om det kan ske utan fara för totalförsvaret.

Vid tillstånd som ger utlänningen en mer vittgående rätt att uppehålla sig och röra sig inom skyddsområde kommer frågan om ett förbud mot dykning i viss mån i annan dager. Här kan man inte på samma sätt som i de fall som ovan nämnts falla tillbaka på de allmänna tillträdesrestriktionerna, eftersom dessa i större eller mindre grad kan sägas vara satta ur spel. Med tanke härpå skulle det kanske kunna göras gällande att det trots allt finns behov av ett förbud mot dykning, som då fick ges formen av ett generellt förbud riktat mot utlänningar. Mot detta skall då ställas att det görs en lämplighets- eller säkerhetsbedömning innan en utlänning får ett tillstånd av det slag som här sägs. Avsikten härmed är att eliminera eventuella säkerhetsrisker. Ett särskilt förbud mot dykning, som skulle fungera som ett slags extra gardering, kan då knappast behövas.

Utredningens sammanfattande bedömning måste bli att det inte finns behov av ett särskilt mot utlänningar riktat dykförbud.

Härmed är på intet sätt sagt att det inte skulle finnas behov av att kunna utfärda förbud mot dykning. Det kan t. ex. gälla vattenområdet i anslutning till en försvarsanläggning av ett eller annat slag. Vad det då är fråga om är förbud rörande mindre begränsade områden och gällande envar obehörig. Förbud av detta slag synes emellertid närmast ha sin plats i skyddslagen.

Innan utredningen lämnar frågan om ett dykförbud för utlänningar kan det vara på sin plats att påpeka att det faktiskt redan nu finns möjlighet att vid behov meddela förbud mot dykning. Man kan lätt få intryck av att det i dag inte skulle finnas någon laglig grund för att meddela ett sådant förbud.

Kungl. Maj:t har dock i brev den 24 november 1967 med stöd av 2 § skyddslagen utfärdat bestämmelser om ''ankringsförbud m. m. inom minerat område''. Härav framgår att förbud får utfärdas – förutom för ankring och fiske – även för ''icke militär dykning''. Förbudet får avse sådant område där kontrollerbar minering eller annan undervattensanläggning för försvaret utlagts eller avses skola utläggas. Det är länsstyrelse som på framställning av överbefälhavaren meddelar förbud av det här slaget.

4.10.3.3 Förande av nationalitetsflagg inom skyddsområde

Överbefälhavarens förslag i denna del innebär, som framgått tidigare, att utländskt fartyg dygnet runt skall ha nationalitetsflagga hissad både under gång och då det är till ankars eller förtöjt. Småbåtar, såsom roddbåt, kanot, segelbräda och sjöskoter, skall enligt förslaget inte omfattas av bestämmelsen om flaggplikt.

Det kan här nämnas att det även från annat håll förts fram synpunkter i detta avseende och som ligger i linje med vad överbefälhavaren föreslagit. Personer som i sin tjänst har i uppgift att öva tillsyn över skyddsområdena har sålunda pekat på de svårigheter som finns att – utan att visitera fartyget eller dess besättning – fastställa om ett fartyg är utländskt eller ej i skyddsområdesförordningens mening. Det gäller framför allt och t. o. m. uteslutande fritidsbåtar.

Bestämmelser om skyldighet för fartyg att föra nationalitetsflagga finns f. n. i sjötrafikkungörelsen. Inom skyddsoch kontrollområden omfattar denna skyldighet fartyg vars skrov har en största längd av minst tolv meter och en största bredd av minst fyra meter, dvs. vad som betecknas som skepp enligt sjölagen. Nationalitetsflaggan skall under gång vara hissad från solens uppgång till dess nedgång. Vid krig eller krigsfara gäller som nämnts skärpta bestämmelser.

Den av överbefälhavaren föreslagna regleringen innebär en skärpning av de bestämmelser som i dag gäller beträffande flaggplikt inom skyddsområde. Alla utländska fartyg utom vissa småbåtar skall bli skyldiga att föra nationalitetsflagga inom skyddsområde. Denna skyldighet skall gälla inte bara när fartyget är under gång utan också när det är förtöjt eller till ankars. Man kan säga att den reglering som i dag är tänkt för krig och krigsförhållanden blir tillämplig redan i fred på utländska fartyg som befinner sig inom skyddsområde.

Den skärpning av bestämmelserna angående skyldighet för utländska fartyg att föra nationalitetsflagg, som överbefälhavaren har föreslagit, har förestavats av en önskan om att få till stånd en bättre tillsyn av den utländska båttrafiken inom skyddsområdena.

I en motion (1984/85: 706), som behandlar vissa frågor i samband med båtuthyrning till utländska medborgare, förs fram tankegångar som liknar dem för vilka ovan redogjorts. I motionen framhålls nämligen att det vore en fördel om båtuthyrare kunde rekommenderas att tillhandahålla de vanligast förekommande utländska båtflaggorna för att utländska båtturister skall kunna föra sitt lands flagga på den hyrda båten. Enligt motionen skulle på så sätt bl. a. tillsynsmyndigheterna i skärgården lättare identifiera de utländska båtturisterna.

För att skyddsområdena skall fylla sin funktion att hindra utlänningar från att få obehörig insyn i från försvarssynpunkt viktiga områden krävs, som tidigare poängterats, att tillsynen inom områdena kan hållas på en tillfredsställande nivå. Det är då naturligt att se efter på vilka sätt man kan underlätta för tillsynspersonalen att utföra tillsynen.

Under en lång följd av år har antalet fritidsbåtar stadigt ökat. Det är också fler och fler människor som utnyttjar sin semester och fritid till segling och båtliv i skärgården. Antalet utländska turister som kommer hit

med fritidsbåtar för att segla i den svenska skärgården har också ökat. Det förekommer även att utländska turister hyr båtar här i landet för att semestra i skärgården. Den här utvecklingen har naturligtvis inneburit ökade svårigheter för den personal som skall övervaka att utlänningar inte uppehåller sig obehörigen inom skyddsområden. Det torde också vara klart att det är fritidsbåtarna som är problemet från övervakningssynpunkt.

Från övervakningssynpunkt skulle det innebara en avsevärd fördel om tillsynspersonalen på ett enkelt sätt kunde konstatera vilka av alla de fritidsbåtar som under främst sommartid uppehåller sig inom skyddsområde som är utländska eller som har utlänning ombord. Det finns egentligen bara ett sätt på vilket detta kan ske, nämligen genom att se efter vilken nationalitetsflagga båten för. I stor utsträckning för också i vart fall lite större fritidsbåtar flagg då de är under gång. En syn som innebure att i princip alla fartyg var skyldiga att föra nationalitetsflagga vid gång inom skyddsområde är en tänkbar lösning. Den kan åstadkommas genom att den nuvarande bestämmelsen i 2 § 2 mom. sjötrafikkungörelsen ändras.

En ändring i sjötrafikkungörelsen löser emellertid inte hela problemet med övervakningen. Begreppet utländskt fartyg har nämligen en vidare betydelse enligt bestämmelserna angående skyddsområden än det har i andra sammanhang. I sjölagen finns den grundläggande definitionen av vad som menas med svenskt fartyg. Som svenskt anses ett fartyg om det till mer än hälften ägs av svensk medborgare eller svensk juridisk person. Härav framgår motsatsvis att fartyg med andra ägarförhållanden skall anses som utländskt enligt sjölagen. Att ett fartyg anses som svenskt innebär att det är berättigat att föra svensk flagg.

Begreppet utländskt fartyg finns inte i sjölagen. Däremot används det i andra författningar t. ex. sjötrafikkungörelsen. Med utländskt fartyg avses då fartyg som inte är att anse som svenskt enligt sjölagen. Uttrycket förekommer även i SkoF men har där getts ett vidare innehåll. Därmed avses nämligen inte bara fartyg som i gängse mening är att anse som utländska utan även svenska fartyg som används av utlänning. Det är dessa senare fartyg som vållar problem vid införande av bestämmelse om skyldighet att föra nationalitetsflagga inom skyddsområde.

Med att ett svenskt fartyg används av utlänning måste förstås att fartyget står under befäl av en utlänning. Det är alltså ansvarsförhållandet som avgör om ett svenskt fartyg vid tillämpningen av skyddsområdesbestämmelserna skall räknas som svenskt eller utländskt. Överbefälhavaren vill i detta avseende gå ett steg längre. Enligt dennes förslag skall nämligen ett svenskt fartyg räknas som utländskt redan i och med att det *medför* utlänning.

Enligt utredningens mening saknas det anledning att utvidga bestämmelserna om utländska fartyg till att även omfatta fartyg som medför utlänning. Det skulle föra för långt. Till grund för bedömningen om ett fartyg skall räknas som utländskt, i det sammanhang som här är aktuellt, bör även i fortsättningen läggas hur ansvarsförhållandet ombord är arrangerat. Det torde i allmänhet inte vålla några svårigheter att avgöra vem av de ombordvarande som skall anses som befälhavare. Beträffande fritidsbåtar blir det normalt ägaren, eller om denne inte är med under färden, den som

lånat eller hyrt båten. Är befälhavaren svensk och fritidsbåten svensk får det ankomma på honom att tillse att färden, om han har utlänning ombord, inte företas på sådant sätt att bestämmelserna om utlännings tillträde till skyddsområde överträds. Som utredningen senare återkommer till bör en särskild ansvarsbestämmelse införas som tar sikte på fall av detta slag.

Frågan om flaggplikt för utländska fartyg reser många frågor, förutom den om vad som skall anses som utländskt fartyg. I huvudsak gäller det införandet av flaggplikt för fritidsbåtar, alltså sådana som är mindre än tolv meter långa och har en bredd som understiger fyra meter, och som ägs eller står under befäl av utlänning. En fråga är vilken nationalitetsflagga som fartyget skall föra. En utlänning som inte är bosatt här i landet och som kommer hit med egen båt för att turista i den svenska skärgården skall naturligtvis föra sitt hemlands nationalitetsflagga.

Problemet uppstår när det är fråga om utlänningar som är bosatta här i landet eller utlänningar som kommer hit som turister och hyr eller lånar båt här.

Det kan antas vara vanligt förekommande att utlänningar som är bosatta här i landet är ägare till fritidsbåtar. En sådan båt torde i sjölagens mening vara att hänföra till utländskt fartyg och sålunda inte berättigad att föra svensk nationalitetsflagga. Den skall i stället föra utländsk nationalitetsflagga, förutsatt att båten är av den storleken att en eventuell bestämmelse om flaggplikt blir tillämplig på den. Så långt är det kanske inte några problem. I detta fall får problemet antas ligga på ett annat plan. Man kan nämligen anta att det i många fall skulle te sig främmande för utlänningen att föra annat än svensk nationalitetsflagga. Han kan nog ha svårt att inse att hans båt skall räknas som utländskt fartyg.

Frågan om nationalitetsflagga ställs på sin spets beträffande fritidsbåtar som används av utlänning efter lån eller förhyrning. Om båtens ägare är svensk är också båten svensk. Den räknas som svenskt fartyg enligt sjölagen och är alltså berättigad att föra svensk nationalitetsflagga. Vid färd inom skyddsområde blir båten dock att anse som utländskt fartyg. Om bestämmelsen om flaggplikt skall fylla någon funktion skall båten då inte föra svensk nationalitetsflagga utan en nationalitetsflagga som visar att den används av utlänning. I analogi med vad ovan sagts bör det i så fall vara en flagga som visar befälhavarens nationalitet. Följden av en sådan bestämmelse bleve att man finge två olika bestämmelser om vilken nationalitetsflagga ett fartyg skall föra. Dessa bestämmelser skulle dessutom stå i strid med varandra. Enligt utredningens mening kan en sådan ordning inte godtagas. Man måste i detta sammanhang också fästa vikt vid att det torde vara allmänt vedertaget att det är fartygets nationalitet som är avgörande för vilken nationalitetsflagga fartyget skall föra. För att man skall göra avsteg härifrån skall det finnas starka skäl. Det är tveksamt om den omständigheten att övervakningen underlättas är ett sådant skäl. Utredningen är för sin del inte beredd att lägga fram ett förslag med det innehåll som ovan sagts.

4.10.3.4 Anmälningsskyldighet för uthyrare m. m.

Som ett led i strävandena att åstadkomma en bättre tillsyn av skyddsområdena och en förbättrad information om gällande bestämmelser har överbefälhavaren föreslagit att "kommersiell uthyrare av fartyg" skall vara skyldig att göra anmälan till myndighet om sådan uthyrning som sker till utlänning. Om det med hänsyn till hyrestidens längd och avståndet till närmaste skyddsområde är osannolikt att utlänningen kommer att kunna vistas inom skyddsområde skall anmälan inte behöva göras. Uthyraren skall också vara skyldig att informera en utlänning som hyr båt om gällande bestämmelser för skyddsområden.

I den förut nämnda motionen (1984/85: 706) hemställs att riksdagen hos regeringen begär utredning om möjligheten att genomföra en anmälan av uthyrning av båt till utländska medborgare. I motionen anförs som grund för hemställan att det är möjligt för en utländsk turist att utan någon som helst registrering här i Sverige hyra en båt av en svensk båtuthyrare och därefter segla i våra skärgårdsområden. Även om detta, enligt motionen, inte utgör något av de allvarligaste säkerhetspolitiska problemen föreslås dock att båtuthyrarna – på samma sätt som hotellrumsuthyrarna – åläggs att till polisen inlämna uppgift om uthyrning av båt till utländsk medborgare.

Den här föreslagna anmälningsskyldigheten kan jämföras med den anmälningsskyldighet som föreskrivs i t. ex. 61 § utlänningsförordningen. Där åläggs den som upplåter bostad åt en utlänning i ett hotell eller pensionat som drivs med tillstånd enligt 2 § lagen om hotell- och pensionatsrörelse att göra skriftlig anmälan till polismyndigheten, när utlänningen kommer till och flyttar från hotellet eller pensionatet. Om anmälan avser bostadsupplåtelse inom skydds- eller kontrollområde skall anmälan inges i ett extra exemplar, som av polismyndigheten vidarebefordras till försvarsområdesbefälhavaren. Är utlänningen medborgare i nordiskt land eller har han inte fyllt 16 år behöver någon anmälan inte göras. Inom skydds- och kontrollområde gäller anmälningsskyldighet även för den som i annat fall upplåter bostad till utlänning och också vid upplåtelse av tältplats mot vederlag. Upplåtelse som sker till medborgare i nordiskt land eller till den som är under 16 år behöver inte heller i detta fall anmälas.

Utredningen har övervägt möjligheten att införa en anmälningsskyldighet av det slag som överbefälhavaren förespråkat och vilka fördelar det kan tänkas innebära. Vid bedömningen härav har utredningen enbart fäst vikt vid vilken betydelse det har för övervakningen av skyddsområdena. Utredningen anser sig inte ha anledning att ta ställning till om en sådan anmälningsplikt eventuellt kan vara av värde från andra synpunkter.

Det ligger naturligtvis nära till hands att dra paralleller mellan den här diskuterade anmälningsskyldigheten och den skyldighet som föreskrivs i 61 § utlänningsförordningen och även i 26 § 2 st skyddsområdesförordningen. Anmälningsskyldigheten i de här berörda fallen kan sägas ha det gemensamt att den ingår som ett led i den utlänningskontroll som förekommer.

Det finns emellertid också skillnader mellan den anmälningsskyldighet som ålagts uthyrare av hotellrum och den föreslagna anmälningsskyldighe-

ten för båtuthyrare. Bostadsanmälan enligt 61 § utlänningsförordningen skall göras till polismyndigheten. Härmed avses polismyndigheten i det distrikt där hotellet eller pensionatet är beläget. Genom anmälan får polismyndigheten således reda på vilka utlänningar som vid en viss tidpunkt vistas eller har vistats inom distriktet.

En eventuell anmälan som görs av båtuthyrare vid uthyrning till utlänning bör också ställas till polismyndigheten. Det naturliga är då att det är polismyndigheten i det distrikt där båtuthyraren driver sin rörelse som skall motta anmälan. För att anmälan skall fylla någon verklig funktion när det gäller utländska båthyrare är det dock knappast tillräckligt att bara polismyndigheten i distriktet underrättas. När anmälan väl når polismyndigheten är det högst troligt att utlänningen inte längre är kvar i distriktet. Anmälan får då närmast karaktären av en registrering innebärande att en viss båtuthyrare hyrt ut en båt till en utlänning. För att anmälan skall fylla sin uppgift som underlag för tillsynsverksamheten krävs att anmälan också blir känd för polismyndigheter i andra distrikt, nämligen de dit utlänningen kan tänkas bege sig. Detta kan i sin tur tänkas få till följd att man uppställer krav på att utlänningen i samband med att han hyr båten också skall lämna uppgift om vart han avser att färdas. Resultatet blir att man får en långtgående uppgiftsskyldighet. Men det torde vara nödvändigt om anmälan skall vara av värde från övervakningssynpunkt.

I övervakningen till sjöss – inte bara när det gäller skydds- och kontrollområden – deltar flera olika myndigheter. Förutom polisen är försvarsmakten, tullverkets kustbevakning och sjöfartsverket engagerade i denna verksamhet. Dessa myndigheter bör också få del av anmälan som gjorts angående båtuthyrning till utlänning. Åtminstone bör man sträva efter detta om man vill att anmälan skall leda till en så god tillsyn som möjligt av våra kuster.

Utredningen kan inte finna annat än att en anmälningsskyldighet av det slag som diskuterats ovan för med sig ett tämligen omfattande administrativt förfarande. Att låta det hela stanna vid någon form av registrering förefaller, i vart fall från utredningens synpunkt, inte att vara särskilt meningsfullt. Meningsfullt blir det först om varje anmälan följs upp på något sätt. Det är tveksamt om det merarbete som följer härmed kan antas motsvaras av för övervakningen positiva effekter. Om så inte blir fallet riskerar hela systemet med anmälningsskyldighet att sjunka ner till att bli blott och bart ett slags registrering. Den tveksamhet som utredningen känner för att förorda att en anmälningsplikt införs vid båtuthyrning till utlänningar gör att utredningen avstår från detta.

Den anmälningsskyldighet för båtuthyrare som diskuterats ovan skulle påminna om den anmälningsskyldighet som i dag åligger hotell- och pensionatsinnehavare. Det är alltså ett formaliserat förfarande. Man kunde möjligen tänka sig ett mjukare och mindre byråkratiskt förfarande. Ett sådant skulle då kunna utformas så att en båtuthyrare bara t. ex. telefonledes kontaktade närmaste polismyndighet och helt enkelt meddelade att han hyrt ut en båt till en utlänning. Polismyndigheten fick sedan behandla uppgiften på det sätt den fann lämpligt. Under förutsättning att båtuthyrarna verkligen lämnade uppgifter i detta avseende, skulle en sådan ordning kunna tänkas ha visst värde. Tillsynsmyndigheterna fick på så sätt

åtminstone en ungefärlig uppfattning om hur många hyrda fritidsbåtar under utländskt befäl som det fanns i skärgården.

Mot detta "enklare" förfarande kan i sak samma invändningar göras som i fråga om en regelrätt anmälningsskyldighet. Redan av det skälet anser sig utredningen inte ha anledning att förorda att någon form av uppgiftsskyldighet för båtuthyrare införs.

Anmälningsskyldigheten enligt utlänningsförordningen för hotell- och pensionatsinnehavare, med vilken det kan dras paralleller, är straffsanktionerad i utlänningslagen. Detsamma borde rimligen gälla en bestämmelse om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet för båtuthyrare. Utan sanktionsmöjligheter blir bestämmelsen närmast att se som en rekommendation eller torde i allt fall komma att uppfattas så. Därmed är det risk för att den inte kommer att följas. I avsaknad av sanktion finns det ingen påtryckningsmöjlighet mot den som underlåter att lämna uppgift om båtuthyrningar som skett till utlänningar. En bestämmelse vars innebörd är att det är tillfyllest att uppgiften i fråga lämnas muntligen genom ett telefonsamtal blir, enligt utredningens synsätt, till sin natur så vag att den inte kan vara straffsanktionerad. Det utgör ytterligare ett skäl till att utredningen inte föreslår någon "enklare" form av uppgiftslämnande.

4.11 Ansvarsbestämmelser

4.11.1 *Nuvarande ordning*

Ansvarsbestämmelser finns i 27 § SkoF. I paragrafen har straffsatsen direkt utsatts för vissa förfaranden.

I paragrafens första stycke föreskrivs, att den som underlåter att fullgöra skyldighet enligt 25 § 2 st eller 26 § 2 st döms till böter, högst 500 kr. 25 § 2 st handlar om att den som driver hotell- eller pensionatsrörelse inom skyddsområde eller kontrollområde skall hålla sammanfattning av bestämmelserna för sådana områden tillgänglig för resande. 26 § 2 st handlar om att den som – utan att driva hotell- och pensionatsrörelse – inom skyddsområde eller kontrollområde upplåter bostad eller mot vederlag upplåter tältplats till utlänning skall anmäla till polismyndigheten när utlänningen ankommer och avflyttar. Anmälningsskyldighet föreligger bara vid upplåtelse som sker till utlänning som fyllt 16 år och som inte är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

I 27 § 2 st föreskrivs straff för svensk befälhavare på utländskt fartyg om denne bryter mot bestämmelse i förordningen. Straffet är dagsböter.

Beträffande utlännings ansvar för överträdelse av bestämmelserna i förordningen hänvisas till utlänningslagen, närmare bestämt 96 § 1 st 4 p. Härav framgår att straffet för överträdelse av bestämmelserna i förordningen är böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse högst sex månader.

Riksåklagaren har i skrivelse den 1 juni 1982 lämnat vissa rekommendationer angående straffmätningen vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen om skyddsområden och kontrollområden. Rekommendatio-

nerna tar sikte på normalfallen av de vanligast förekommande överträdelserna.

Med hänvisning till riksåklagarens skrivelse har bl. a. länsåklagarmyndigheten i Blekinge län och Kronobergs län den 20 juni 1984 utfärdat en tjänsteföreskrift, vari anges de vanligast förekommande förseelserna och vilka straff som i normalfall bör följa på dessa. De förseelser som anges i tjänsteföreskriften är följande,

1. att utlänning vistas inom skyddsområde utan tillstånd,
2. att utlänning begagnar sig av annan färdväg eller vattenfarled än av myndighet fastställd,
3. att utländskt fartyg ankrar eller förtöjer inom skyddsområde på plats där det ej är tillåtet, samt
4. att utlänning begagnar otillåten farled eller ankrar på otillåten plats inom kontrollområde.

I tjänsteföreskrifterna rekommenderas följande straff för de nämnda förseelserna:

Förseelse	Dagsböter	Belopp
otillåten vistelse (nr 1)	20	400 kr
undantag:		
passagerare i bil/på motorcykel	10	200 kr
befälhavare utländskt fartyg	15	300 kr
otillåten farled (nr 2)	15	300 kr
otillåten ankring (nr 3)	15	300 kr
otillåten ankring och otillåten farled inom kontrollområde	15	300 kr

Beträffande dagsbotens storlek rekommenderas att denna av framför allt praktiska skäl generellt bestämmes till 20 kr, när det gäller utländsk medborgare som inte är bosatt i Sverige.

De principer för straffmätningen som åklagarna rekommenderas att hålla sig till synes ha accepterats av domstolarna. Sålunda har HD i ett avgörande som gällde en västtysk medborgare, vilken med sitt fartyg dels begagnat otillåten farled, dels ankrat på otillåten plats inom kontrollområde bestämt påföljden till 15 dagsböter om 20 kr (NJA 1984: 236).

4.11.2 *Utredningens bedömning*

Utredningen har som framgått tidigare föreslagit att bestämmelserna angående skyddsområde skall tas in i en lag i stället för som nu i en förordning. Därmed kan bestämmelserna om straff för utlänning som bryter mot tillträdesrestriktionerna för skyddsområden överföras från utlänningslagen till den föreslagna lagen. Utredningen har funnit det naturligt att i det sammanhanget också se över gällande straffbestämmelser.

Straffet för en utlänning som bryter mot de tillträdesrestriktioner som gäller för skyddsområden och kontrollområden är enligt den i dag gällande lagstiftningen i normalfallet böter. Om omständigheterna är försvårande är straffet nu fängelse högst sex månader. De bötesstraff som döms ut ligger, enligt vad utredningen har kunnat iaktta, i nedre delen av straffskalan.

Till utredningen har, bl. a. från överbefälhavaren, framförts åsikten att

påföljden för utlänning vid överträdelse av skyddsområdesbestämmelserna bör skärpas. Påföljden för brott av normal svårhetsgrad skulle därvid vara fängelse i högst ett år. Vid ringa brott skulle påföljden vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Påföljden för brott mot skyddsområdesbestämmelserna bör även framdeles i normalfallet utgöras av ett bötesstraff. Fängelse bör dock som nu ingå i straffskalan. Det kan på goda grunder antas att det endast i undantagsfall kan bli aktuellt att döma till fängelse. Vidare kan antas att det i så fall inte blir fråga om annat än ett kortvarigt fängelsestraff. I de fall där det skulle vara motiverat med ett fängelsestraff som överstiger sex månader föreställer sig utredningen att det i praktiken rör sig om förfarande av betydligt allvarligare beskaffenhet än "endast" brott mot skyddsområdesbestämmelserna. Utredningen kan för sin del inte finna att det finns anledning att föreslå en straffskärpning till fängelse högst ett år.

Ansvarsbestämmelserna i utlänningslagen till vilka hänvisas i skyddsområdesförordningen är så konstruerade att det för straffbarhet krävs att gärningen begås uppsåtligen. Det råder ingen tvekan om att det många gånger kan vara förenat med svårigheter att konstatera om utlänningen begått gärningen med uppsåt eller ej. Däremot torde det inte så sällan stå klart att en utlänning som ertappas med att överträda skyddsområdesbestämmelserna har förfarit oaktsamt genom att t.ex. inte tillräckligt noggrant ta reda på vilka regler som gäller.

Vad nu sagts leder utredningen till uppfattningen att straffbarhet bör inträda inte endast vid uppsåtliga överträdelser utan även när det är fråga om gärningar som begås av oaktsamhet.

I ytterligare ett avseende vill utredningen föreslå att de nuvarande bestämmelserna ändras. Det gäller möjligheten att med straff åtkomma en svensk medborgare som i strid med bestämmelserna tar med sig en utlänning in i skyddsområde på sådant sätt att utlänningen bryter mot gällande bestämmelser. Enligt utredningens mening bör ett sådant förfarande från en svensk medborgares sida kunna straffas som medhjälp. Det är i dag inte möjligt. Denna lucka bör täppas till. Under alla förhållanden framstår det som egendomligt att den utlänning som följer med en svensk medborgare in i skyddsområde och därvid överträder gällande bestämmelser kan straffas för detta, men däremot inte den svenske medborgaren inte ens om han kände till bestämmelserna. Den svenske medborgare som förfar på sådant sätt synes väl så straffbar som en utlänning som bryter mot bestämmelserna.

4.12 Rapporteftergift

4.12.1 *Förutsättningarna för att meddela rapporteftergift*

När en polisman får kännedom om att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts är enligt 9 § första stycket polislagen huvudregeln att polismannen skall lämna rapport därom till sin förman. Som ett undantag härifrån anges i andra stycket av samma paragraf att en polisman får lämna rapporteftergift enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Regeringens föreskrifter om rapporteftergift återfinns i 5 kap. 5 § andra stycket polisförordningen (1984: 730). Häri anges förutsättningarna för att rapporteftergift skall få lämnas. För det första skall det vara uppenbart att annan påföljd än böter inte kan bli aktuell för det brott det är fråga om. För det andra skall det röra sig om ett bagatellbrott. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan polismannen i stället för att rapportera brottet nöja sig med ett påpekande eller en erinran till den felande.

Bestämmelsen om rapporteftergift i polisförordningen kompletteras av tillämpningsföreskrifter som RPS har utfärdat (RPS FS 1984: 6).

I RPS föreskrifter framhålls inledningsvis att det givetvis måste vara fråga om ett brott för att det skall komma i fråga att lämna rapporteftergift. Det innebär närmare bestämt att polismannen måste vara övertygad om att ett brott har begåtts. Rapporteftergift kan meddelas för såväl bötesbrott som brott där fängelse ingår i straffskalan. I händelse av lagföring måste det dock, som ovan sagts, vara uppenbart att annan påföljd än böter inte kan komma att ådömas för brottet.

Huruvida ett brott kan anses som obetydligt eller ej beror av flera olika faktorer. Omständigheter som typiskt sett kan antas medföra att brottet är att anse som obetydligt är att den felande begått brottet på grund av glömska, missuppfattning eller förbiseende. Men även brott som har begåtts avsiktligt kan ibland bedömas som obetydligt med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Rapporteftergift skall dock inte lämnas om den felande vägrar att efterkomma polismannens tillsägelser eller på annat sätt visar tredska.

Det är inte en förutsättning att den felande erkänner brottet för att rapporteftergift skall få lämnas. Även om den felande nekar till brottet och även om han kräver att frågan utreds kan polismannen lämna rapporteftergift. Trots den felandes invändningar kan polismannen om det står klart att ett brott har begåtts låta saken bero vid ett påpekande eller en erinran.

Rapporteftergift kan vara av två slag, omedelbar rapporteftergift eller rapporteftergift i efterhand. Omedelbar rapporteftergift meddelas i direkt anslutning till brottet och utan närmare utredning. Rapporteftergift i efterhand meddelas sedan viss utredning har skett och saken har prövats av en polisman i befälsställning.

Omedelbar rapporteftergift är avsedd att tillämpas vid i första hand utpräglade ordningsförseelser av lindrig beskaffenhet och andra mer bagatellartade förseelser. Den bör därför, enligt RPS föreskrifter, tillämpas med stor återhållsamhet i fråga om brott där det ingår fängelse i straffskalan. Finner polismannen att rapporteftergift kan lämnas, skall han som regel påpeka för den felande att denne begått ett brott och tala om att saken får bero vid detta påpekande. Om det förefaller behövas skall polismannen dessutom informera den som felat om gällande bestämmelser och erinra om vikten av att dessa efterlevs.

Man kan både när det gäller brottsbalksbrott och specialstraffrättsliga brott för vilka fängelse ingår i straffskalan finna många exempel på att man i praxis tillämpar bötesstraff nästan undantagslöst. Rapporteftergift skall självfallet inte lämnas vid alla eller ens de flesta förseelser av denna art. Obetydliga överträdelser av specialstraffrättsliga ordningsregler kan dock tas som ett exempel på fall där rapporteftergift kan lämnas.

4.12.2 *Utredningens bedömning*

Det har för utredningen i olika sammanhang framförts att det är en brist att institutet rapporteftergift inte kan tillämpas vid brott mot bestämmelserna om skydds- och kontrollområden. Genom att förutsättningarna för att meddela rapporteftergift ändrats i och med den nya polisförordningen har också de formella hinder som tidigare fanns mot att meddela rapporteftergift vid brott mot bestämmelserna om skydds- och kontrollområden undanröjts.

Enligt utredningen kan det inte uteslutas att det kan förekomma fall av brott som ovan sagts som framstår som så bagatellartade att det finns skäl att meddela rapporteftergift. Sannolikt kan det framför allt tänkas bli aktuellt vid lindrigare överträdelser som sker av oaktsamhet. Det är emellertid av vikt att även de fall som leder till rapporteftergift blir ordentligt dokumenterade hos vederbörande polismyndighet.

4.13 Information

4.13.1 *Nuvarande ordning*

I SkoF finns ett flertal bestämmelser som anger hur de regler som gäller för skydds- och kontrollområden skall föras ut till den allmänhet som berörs därav. Den här informationsskyldigheten åvilar i första hand militära myndigheter, men även länsstyrelse och polismyndighet har i uppgift att föra ut information om skydds- och kontrollområdenas utsträckning och vilka bestämmelser som gäller för tillträde till dessa.

När det gäller militära myndigheter fördelas ansvaret för information mellan överbefälhavaren, som har det övergripande ansvaret, och försvarsområdesbefälhavaren, som svarar för informationen på regional nivå. För överbefälhavarens del gäller att han bör medverka till att områdena i möjlig utsträckning utmärks på kartor och sjökort samt i resehandböcker, prospekt, turistbroschyrer o. d. som finns i allmänna handeln eller delas ut till resande. Överbefälhavaren har också direkt ålagts att utarbeta en till främmande språk översatt sammanfattning av bestämmelserna för skydds- och kontrollområden. Sammanfattningen skall finnas översatt till engelska, finska, franska, polska, ryska och tyska.

Försvarsområdesbefälhavaren skall se till att skyddsområdet utmärks genom skyltning. Skyltarna skall sättas upp på platser där viktigare vägar och vattenfarleder skär gränsen till skyddsområdet, men även på andra lämpliga platser. I ärenden av detta slag skall försvarsområdesbefälhavaren samråda med länsstyrelsen. Överbefälhavaren har efter samråd med rikspolisstyrelsen och trafiksäkerhetsverket meddelat närmare anvisningar för hur skyltarna skall utformas och deras placering. Det är att märka att det inte uppställts något krav på att kontrollområde skall utmärkas genom skyltning.

För att resande skall kunna få del av gällande bestämmelser har försvarsområdesbefälhavaren ålagts att låta anslå sammanfattning av bestämmelserna på sådana platser inom och i närheten av skyddsområde eller

kontrollområde som resande kan antas frekventera. Sådana platser är järnvägsstationer, busshållplatser, färjelägen, allmänna bryggor och campingplatser. Även på tåg, bussar och båtar som går i regelbunden trafik till och inom sådana områden skall sammanfattningen finnas anslagen.

Den sammanfattning som överbefälhavaren ålagts att utarbeta skall genom polismyndighetens försorg delas ut till hotell och pensionat inom och i närheten av skyddsområde eller kontrollområde. Den som driver hotell- och pensionatsrörelse inom skyddsområde eller kontrollområde är i sin tur skyldig att hålla sammanfattningen tillgänglig.

Länsstyrelse har ålagts att i ortstidning och länets författningssamling införa tillkännagivande om skyddsområde och kontrollområde.

Genom sjöfartsverkets försorg införs en gång om året i ''Underrättelser för sjöfarande'' en sammanfattning av de för skyddsområde och kontrollområde gällande bestämmelserna.

4.13.2 Utredningens bedömning

Utredningen har tidigare tryckt på hur viktigt det är att man för ut information om skyddsområdena till dem som berörs av dessa. I första hand är det givetvis utländska medborgare, antingen de är bosatta här i landet eller kommer hit som turister eller i annat ärende, som skall nås av budskapet. Det är emellertid också viktigt att svenska medborgare – i synnerhet de som bor i eller i närheten av ett skyddsområde – är medvetna om inte bara områdets existens utan även vilka bestämmelser som gäller för detta. En viktig målgrupp för information är självklart den personal som medverkar i tillsynsarbetet. Här är det dock en djupare information som behövs.

Vad ovan sagts visar att det finns ett stort informationsbehov i hithörande frågor. Som utredningen tidigare framhållit är det här en angelägen sak. Genom att informera om skyddsområdena och vad som gäller för dessa kan man hoppas att vinna ökad förståelse för behovet av ett sådant skydd. Om informationen når ut kan man vidare anta att det blir färre tillfällen till kontroverser mellan tillsynspersonal och utlänningar som bryter mot bestämmelserna. Eftersom tillsynsarbetet redan i sig är en grannlaga uppgift är det av betydelse att förutsättningarna för arbetet är så goda som möjligt. Hit hör att undanröja sådana onödiga irritationsmoment som består i att utlänningen inte har fått vetskap eller tillräcklig vetskap om att det gäller särskilda restriktioner för vissa områden.

Den nuvarande förordningen innehåller som framgått ovan ett flertal bestämmelser som ålägger myndigheterna att på olika sätt sörja för att den utlänning som befinner sig i närheten av ett skyddsområde verkligen blir uppmärksammad härpå och att han skall ha rimlig möjlighet att få del av de bestämmelser som gäller. Det kan ju tyckas att de åtgärder som de olika myndigheterna åläggs eller rekommenderas att vidta sammantagna skulle vara tillfyllest. Till utredningen har emellertid i olika sammanhang framförts att informationen måste förbättras. I en del fall har man även kommit med konkreta förslag på hur det skulle gå till.

Information är något som kostar en hel del pengar. Det är dyrbart att framställa och sätta upp skyltar. Framtagning och tryckning av informationsbroschyrer är också kostsamt. Det är därför angeläget att det budskap

som man vill föra ut verkligen når adressaten. Utredningen är för sin del övertygad om att det finns möjlighet att göra informationen bättre framför allt i den meningen att den verkligen når avnämarna. Så kan man t. ex. undersöka om det inte finns andra kanaler för att föra ut informationen än de som finns omnämnda i den nuvarande förordningen. Utredningen vill här nedan peka på en del vägar som kan prövas och som inte torde kräva några särskilda kostnader. Innan utredningen går in på dessa frågor skall något sägas om skyltningen rörande skyddsområdena.

En iakttagelse som utredningen har kunnat göra i samband med att utredningen besökt de olika skyddsområdena gäller skyltningen på platser där vägar skär skyddsområdesgränsen. Det är inte så att skyltar saknas utan utredningens iakttagelser rör skyltarnas placering. På många ställen är skyltarna placerade så att det inte är möjligt att stanna vid dessa annat än på vägbanan. Från flera synpunkter är detta mindre lämpligt. En utlänning som färdas med bil och kommer fram till en skylt som upplyser om att han är på väg in i ett skyddsområde bör ha möjlighet att köra åt sidan för att i lugn och ro ta del av innehållet. Att stanna fordonet på vägbanan ar inte alltid lämpligt från trafiksäkerhetssynpunkt, särskilt inte om trafiken är tät. Det bör också vara möjligt att vända vid skylten utan att det innebär fara för trafiken. Sådan möjlighet saknas på en hel del ställen, vilket har lett till att bilförare i en del fall – med rätt eller orätt – känt sig tvingade att fortsätta in i skyddsområdet för att finna en lämplig plats där det går att vända bilen.

Det bör nämnas att det även från en del tillsynsmyndigheters sida pekats på brister av det här slaget. Man är således på många håll klar över att förhållandena skulle kunna förbättras. Inte desto mindre vill utredningen fästa uppmärksamheten på behovet av att vidta särskilda anstalter för att bilister skall kunna stanna och vända i anslutning till områdesskyltarna.

Vad nu påtalats kan givetvis inte åtgärdas i en handvändning. Man behöver ju få tillgång till den mark som behövs för att iordningställa en uppställningsplats och en vändplats. Det är också i hög grad en kostnadsfråga. Man bör dock från vederbörande myndigheters sida undersöka vad som kan göras för att åtminstone på sikt nå fram till en bättre ordning än den som i dag råder på flera platser.

Som ovan sagts har det till utredningen förts fram konkreta förslag till förbättringar. Det har bl. a. gällt hur man skall få utländska bilister att verkligen uppmärksamma skyddsområdesskyltarna. Sålunda har det föreslagits att hastighetsbegränsning införs i anslutning till skyltarna. Ett annat förslag går ut på att man genom markering på vägbanan skulle påkalla bilisternas uppmärksamhet. Uppförande av någon form av hastighetsdämpande anordning före skyddsområdesskylten har också föreslagits. Det har vidare påpekats att skyltarna borde förses med belysning så att de blev bättre synliga i mörker.

Utredningen har inte tagit ställning till vilka möjligheter det finns att verkligen realisera något eller några av de förslag som här nämnts. Men eftersom det är tydligt att det på många håll finns ett starkt önskemål om att åtgärder vidtas som leder till förbättringar i ovan berörda hänseenden har utredningen ändå velat redovisa de förslag som förts fram till utredningen.

I detta sammanhang finns det skäl att påpeka att det kan behövas skyltar även på uppehållsplatser inom skyddsområdet. Skyltarna skulle här fylla funktion som påminnelse om att den som är utlänning endast får vistas inom det område som avsatts till uppehållsplats. Behovet av en sådan uppskyltning torde inte vara detsamma för alla slag av uppehållsplatser. Särskilt starkt får behovet antas vara på campingplatser och badplatser som tillika är uppehållsplatser. Skyltarna kan med fördel placeras t. ex. vid stigar eller vägar som leder från uppehållsplatsen. Härigenom kan man hoppas förhindra att en utlänning som vistas på en sådan uppehållsplats av ''misstag'' tar sig in i den del av skyddsområdet där han inte har rätt att vara.

Som framgått av tidigare avsnitt har utredningen ställt sig avvisande till att det införs skyldighet för båtuthyrare att anmäla uthyrning som sker till en utländsk medborgare. Det hindrar inte att båtuthyrare skulle kunna bli en kanal för att föra ut information om skyddsområden. Ett sätt är att upplysa de företag och andra som sysslar med båtuthyrning om vilka skyddsområden som finns i deras närhet och vilka restriktioner i fråga om tillträde som gäller för dessa. Dessa upplysningar kan båtuthyrarna sedan vidarebefordra till de utlänningar som hyr en båt. Uthyrarna bör naturligtvis också förses med broschyrer angående skyddsområdena. Enligt utredningens mening skulle det vara en naturlig service från uthyraren att informera hyrestagaren om vad han har att iaktta.

Inte bara båtuthyrare kan fungera som informationskanal. Även företag som hyr ut bilar skulle kunna användas för att sprida information om skyddsområden. I första hand tänker sig utredningen att det är den uthyrning som sker på orter i närheten av ett skyddsområde som intresset bör inrikta sig mot.

En annan kanal som med fördel skulle kunna tas tillvara är sådana företag som hyr ut eller förmedlar uthyrning av stugor och fritidshus. Utredningen har sett exempel på att fritidshus beläget inom skyddsområde genom förmedling av en sådan firma hyrts ut till utländska medborgare, som därvid tydligen inte känt till att den hyrda fritidsstugan var belägen inom ett område för vilket gällde särskilda restriktioner i fråga om tillträde. När hyrestagaren sedan ansökt om tillstånd att vistas inom skyddsområdet har det hänt att ansökan av olika skäl inte kunnat beviljas. Misstag av det här slaget skulle kunna förebyggas om den som förmedlar uthyrning blir informerad om skyddsområden och vad det innebär. Åtminstone sådana företag om vilka man vet att de förmedlar uthyrning av fritidshus inom skyddsområden bör bli upplysta om att de bör vara observanta på om de förmedlar uthyrning till någon som kan antas vara utländsk medborgare. Utredningen kan inte se annat än att detta också bör ligga i det förmedlande företagets eget intresse.

Information om skyddsområden bör också på lämpligt sätt spridas till våra grannländer och även andra länder med vilka vi har ett mer omfattande turistutbyte.

Ett bra sätt att få ut information om skyddsområden är att markera områdena på kartor och sjökort. I de nu gällande bestämmelserna har man tagit fasta på detta och föreskrivit att överbefälhavaren skall medverka till att så sker. Utredningen vill understryka att det är viktigt att kartor och

sjökort så långt detta är möjligt även i framtiden kommer att innehålla upplysningar om till vilka områden utlänningar och utländska fartyg inte äger fritt tillträde.

När utredningen behandlade frågan om tillsynen av skyddsområdena pekade utredningen på vilken resurs lokalbefolkningen utgjorde när det gällde att hålla uppsikt över vad som tilldrog sig inom området. Utredningen åsyftade då närmast den befolkning som var fast bosatt inom skyddsområdet. Även de som har fritidshus inom ett skyddsområde vore det angeläget att nå ut med information till. Det är ju mycket möjligt att många av dem vid något tillfälle får besök av vänner eller bekanta som är utländska medborgare. Den information som sprids på detta sätt kan sägas fylla två funktioner. För det första att sprida kunskap om vilka bestämmelser som gäller för området jämte vilka möjligheter som finns att få tillstånd att ta emot utländska besökande. Den andra funktionen är att sprida kunskap om varför det över huvud taget fastställs skyddsområden här i landet. På så sätt kommer – förhoppningsvis – de inom området boende att ha större förståelse för att särskilda restriktioner gäller för området. Detta är nog, som tidigare sagts, ett av de mest angelägna målen att uppnå. Avslutningsvis kan nämnas att det i något fall förekommit att kommunen gått ut med information angående skyddsområdet och vad det innebär till hushållen.

Vad ovan sagts skall bara tas som exempel på vilka vägar, vid sidan av dem som idag används, som kan tas i anspråk för att upplysa om skyddsområdena. Utredningen har härigenom velat ge uttryck för sin bestämda uppfattning att frågan om hur informationen skall spridas måste ägnas ökad uppmärksamhet. I första hand måste det vara en uppgift för militära myndigheter att svara för informationen. De bör därvid naturligtvis samråda med t. ex. polismyndighet, länsstyrelsen, kommunerna och lokala turistorgan. Ett sådant arbete förekommer redan i dag på vissa håll. Men det bör utvecklas och bli allmänt förekommande.

5 Förslag till militära skyddsområden

5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar utredningen sina förslag till militära skyddsområden. Utredningen har i avsnitt 4 redogjort för vilka principer som bör ligga till grund för utformningen av ett områdesskydd av den typ det här är fråga om.

I förhållande till vad som gäller i dag är den största förändringen som utredningen föreslår att de nuvarande kontrollområdena slopas. Motivet för denna förändring har tidigare redovisats. Utredningen föreslår således att det i fortsättningen endast skall finnas en typ av områden, nämligen militära skyddsområden.

Som en utgångspunkt för att bedöma vilka områden här i landet som bör göras till militära skyddsområden har utredningen haft ett förslag från överbefälhavaren. I förslaget redovisar överbefälhavaren dels förändringar beträffande de nuvarande skyddsområdena, dels nya områden som bör göras till skyddsområden.

För att skaffa ett underlag till sitt ställningstagande har utredningen vidare företagit resor till såväl de nuvarande skydds- och kontrollområdena som de av överbefälhavaren föreslagna nya områdena. Vid dessa resor har representanter för militära myndigheter orienterat utredningen om vilka anläggningar som finns inom området och vilka förhållanden i övrigt som gör det motiverat att området ges status av skyddsområde. Utredningen har dessutom haft överläggningar med bl. a. de länsstyrelser och kommuner som berörs eller kan komma att beröras av skyddsområden, för att få deras syn på den här frågan. Vid dessa överläggningar har merendels även tillsynsmyndigheterna varit representerade.

Till grund för utredningens förslag ligger således en samlad bedömning av de argument och synpunkter som framförts från militärt och civilt håll.

De militära skyddsområdena skall tjäna som ett skydd för militära anläggningar och områden av särskild betydelse från militärstrategisk synpunkt. Detta innebär att det säkerhetsmässigt motiverade behovet av skydd mot insyn bildar en given utgångspunkt för bedömningen av dels om ett visst område skall göras till militärt skyddsområde, dels hur områdets gränser lämpligen bör dras. Allmänt gäller för de områden som utredningen haft att ta ställning till att de inom sig rymmer ett flertal militära anläggningar som tillsammans bildar ett försvarssystem. Till detta kommer

de militärgeografiska förhållandena inom områdena. Dessa faktorer har dock varierat i styrka mellan olika områden.

Mot det säkerhetsmässigt betingade behovet av att ett område görs till militärt skyddsområde har sedan ställts de intressen av andra slag som så att säga kommer i kläm genom att området inte blir tillgängligt för utlänningar.

Från många håll har turistnäringens betydelse starkt betonats, och man har i det sammanhanget pekat på att förekomsten av ett skyddsområde kan begränsa turistnäringens möjligheter att fullt ut ta tillvara en kommuns eller landsändas attraktionsvärden. Den aspekt på den utländska turismen som utredningen anser sig främst böra tillmäta betydelse är dess inverkan på den ifrågavarande regionens ekonomi och arbetsmarknad. Inom flera för utredningen intressanta områden har – med starkt kommunalt engagemang – gjorts målmedvetna satsningar på att dra till sig en utländsk publik. En vanlig strävan är därvid att utnyttja den kontinentala publikens semestervanor och skolterminsförläggning för en förlängning av turistsäsongen.

Andra faktorer som utredningen har haft att ta hänsyn till är att det finns områden med en stor andel utländska medborgare och att det förekommer ett omfattande besöksutbyte över gränserna. Lokala traditioner har också i vissa fall påverkat utredningen när det gäller val av gränsbestämning.

Avvägningen mellan dessa ovan redovisade intressen av militär och civil natur har resulterat i att utredningen i en del fall funnit att områden som av överbefälhavaren föreslagits till skyddsområden inte bör tas med i utredningens förslag. Som exempel på omständigheter som lett till att utredningen gjort en annan bedömning än överbefälhavaren kan tas att turisttrycket på ett område är så starkt att det framstår som en alltför ingripande åtgärd att införa restriktioner för utlänningars tillträde till området. Det är visserligen möjligt att genom dispenser öka utlänningars möjligheter att uppehålla sig inom området i fråga. Men det är samtidigt inte meningsfullt att inrätta ett skyddsområde om det från början kan förutses att antalet dispenser kommer att bli mycket omfattande. Även frågan om hur områdesgränserna skall dras har rönt inflytande av förhållanden som här sägs.

I och för sig bör det i utgångsläget inte vara någon skillnad mellan redan befintliga skyddsområden och de föreslagna nya områdena. Men i praktiken blir det ändå, som det visar sig, skillnader. Det är således mer ingripande att inrätta ett nytt område än att bibehålla ett redan befintligt område. Turism, näringsliv och annat liknande har naturligt nog anpassats och utformats efter rådande förhållanden. Häri ingår då i förekommande fall att det finns ett skyddsområde att ta hänsyn till. I de landsändar som saknar skyddsområden men där frågan nu väckts om att inrätta sådana har utvecklingen kunnat fortskrida utan att hänsyn behövt tas till den begränsande faktor som ett skyddsområde i vissa avseenden utgör. Det här gör att det kan vara svårare att inrätta ett nytt skyddsområde än att behålla ett redan etablerat område, även om de båda områdena är likvärdiga vad gäller t. ex. förekomsten av militära installationer. Vad nu sagts har lett till att områden som det i och för sig finns skäl att göra till skyddsområden ändå inte gjorts till sådana.

En annan faktor som också tagits med vid utredningens bedömning är möjligheten att åstadkomma en tillfredsställande tillsyn av området.

I anslutning till vad som nyss sagts om inrättandet av nya skyddsområden finner utredningen anledning att uttala följande. Mellan den översyn av skyddsområdessystemet som utredningen nu genomfört och den närmast föregående ligger en tjugoårsperiod, varunder skyddsområdena varit oförändrade till antal och belägenhet samt väsentligen även i fråga om gränser, tillåtna leder m. m. Det sker emellertid fortlöpande förändringar i försvarsplaneringen. Nya anläggningar tillkommer, i en del fall avsedda som ersättning för äldre sådana. Äldre anläggningar moderniseras eller modifieras i olika avseenden, eller de tillmäts en mindre betydelse än förut. Planläggningen för utnyttjande i krig av terräng och havsområden ändras.

Utredningen anser det vara angeläget att militära myndigheter i samband med alla sådana förändringar som här lämnats exempel på överväger hur de påverkar behovet av tillträdesskydd – i ena eller andra riktningen – och gör de framställningar om ändringar i skyddsområdessystemet som kan vara påkallade. Man bör alltså ha en bättre följsamhet mellan detta system och den operativa planläggningen än hittills. Om det uppkommer fråga om att införa ett nytt skyddsområde eller utöka ett befintligt, bör man vara ute i så god tid att ett tillträdesskydd kan vara i kraft innan anläggningsarbeten och liknande sätts i gång. För detta talar inte minst erfarenheterna av att dylika arbeten har tilldragit sig ett påtagligt intresse från utländska observatörer på ett tidigt stadium. Givetvis bör man också initiera sådana minskningar av skyddsområdena som ändrade förhållanden ger anledning till.

Här nedan redovisas de militära skyddsområden som utredningen föreslår skall finnas. Redovisningen uppdelas så att varje militärområde (milo) redovisas för sig. Den milovisa redovisningen är i sin tur uppdelad i två avsnitt. I det första avsnittet anges redan befintliga skyddsområden. Det andra avsnittet upptar nytillkommande områden.

5.2 Militära skyddsområden inom milo ÖN

5.2.1 *Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden*

Kalix militära skyddsområde. Området utökas genom att den östra gränsen för det nuvarande skyddsområdet flyttas österut. Den nya gränsen i öster kommer att få följande sträckning: Berget Peravaara – bäcken Puostijokki 7,9 km Ö Peravaara – Puostijokki till sjön Puostijärvis nordspets – Poustijärvis västra strand till dess sydspets – sjön Liehittäjärvis nordspets – Liehittäjärvis västra strand till dess sydspets – Persomajärvis östra strand till dess sydspets – bäcken Persomajokki – sjön Penikkajärvis nordspets – bäckkröken av Kukasjokki 1 km sydost sjön Kukasjärvis sydostspets – bäcken Kukasjokki till sjön Lappträskets nordspets – Lappträskets västra strand till dess sydspets – sydspetsen av myren Stor–Kalajärvi 3,5 km sydsydväst Lappträskets sydspets – nordvästra gården i byn Kvarnudden 1800 m sydväst vägskälet i Björkfors – västerut

till gränsknäet för nuvarande skyddsområde vid sjön Mjöträskets sydostspets.

Väg 391 föreslås bli grön väg.

Härutöver föreslås väg 390 mellan Åkroken och Morjärv inom nuvarande skyddsområde som grön väg samt att Kalix älv inkl. stränder från 500 m norr bron över älven vid Kamlunge ned till bron vid Bondersbyn undantas från skyddsområdet.

Bodens militära skyddsområde. Området minskas något. Den nuvarande skyddsområdesgränsen nordväst om Boden, som följer Luleälvens strand, flyttas och dras nordost om väg 97. I den södra delen av området "friläggs" Sävasts samhälle. Det sker genom att gränsen i sydväst mellan Bodöns sydspets och söderut längs Luleälvens östra strand flyttas åt öster så att den kommer att gå öster om väg 97. Paglaberget i utkanten av Bodens tätort "friläggs" också genom gränsändring. Slutligen görs väg 383 från Börjeslandet till Boden till grön väg till den del vägen ligger inom det militära skyddsområdet.

5.2.2 *Nya militära skyddsområden*

Holmögadds militära skyddsområde. Gränsen dras i nordväst från Malgrundkallens nordspets till Rotörsudden på Grossgrundens nordvästra del. Därifrån längs strandlinjen österut till Grossgrundens nordöstra udde. Vidare i sydostlig riktning över Nord–Storvikögern till S. Storvikögern (båda ingår). Därifrån i sydlig riktning till Nordvalens fyr och i nordvästlig riktning till en punkt latitud 63°35′ longitud 20°40′. Därifrån i nordostlig riktning till Malgrundkallens nordspets.

Holmsunds militära skyddsområde. Gränsen dras i *väster* från Bredskärs södra udde längs Bredskärs västra strand till Bredskärs norra udde och vidare i nordöstlig riktning till Fjärdgrund (ingår). I *norr* från Fjärdgrund till Petlandsskärs nordvästra udde och därifrån österut längs strandlinjen till Petlandsskärs nordöstra udde. I *öster* från Petlandsskärs nordöstra udde söderut till fyren Väktaren. I *söder* från fyren Väktaren över Obbola–Storbådan till Bredskärssten (ingår) och därifrån i nordvästlig riktning till Bredskärs södra udde.

5.3 Militära skyddsområden inom milo NN

5.3.1 *Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden*

Hemsö militära skyddsområde. Området ökas något. I söder föreslås en ändring, som innebär att en del av Härnön blir militärt skyddsområde. Den nya gränsen i söder skall då dras från Strömskatans fyr på Lungö, vidare till skjutbanan på Härnöns nordsida, därifrån söderut ungefär 1 kilometer, vidare österut till Härnö södra på Härnöns östra strand och därifrån till Fyrudden. Gränsen dras så att inte badstranden på Härnöns östra sida blir berörd av det militära skyddsområdet.

5.4 Militära skyddsområden inom milo Ö

5.4.1 *Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden*

Singö militära skyddsområde. Området minskas något i norr. Den norra gränsen flyttas söderut så att den sammanfaller med länsgränsen, dvs. den går från den nuvarande gränsen i väster söder om Vässarö och i en linje i ostnordostlig riktning till Understen. Vidare föreslås att Singö by, badplatsen och campingplatsen på öns södra sida görs till uppehållsplatser samt att vägen till dessa platser görs till en grön väg.

Söderarms militära skyddsområde. Området minskas i norr och nordost men ökas i söder. I norr och nordost ändras gränsen så att den går från Högskärs norra udde, vidare österut till uppgrundningen nordost om Arholma, därifrån till Lyckträff, belägen väster om den nuvarande gränsen i öster, och vidare till Tjärven vid befintlig gräns i öster. I söder ändras gränsen så att den dras från Yttre Skötbådan till Ö. Kålskärs södra udde, därifrån till Krammelören (ingår) och vidare norrut till S. Rankarös nordöstra udde.

Huvudskärs militära skyddsområde. Området minskas i norr. Den nya gränsen i norr kommer att vara belägen längre söderut och gå i en linje från udden norr om Alkroka på Ornös östra sida, vidare över Rönnkläpparna till Brännträsks västra udde, där den ansluter till nuvarande gräns.

Muskö militära skyddsområde. Området minskas i väster men ökas i norr och öster. Ökningen i norr och öster innebär att gränsen går från Angermannsgrynnan, vidare till Skärbåtsholmen, därifrån till Söderhäll och vidare till Kappellöns östra udde. Ändringen i väster leder till att gränsen där får följande sträckning; från Yxlö (Låsudden) sydvästra udde, vidare till Herröns södra udde, längs Herröns västra strand till Herröns norra udde, därifrån till Högholmen, vidare till Frinsholmens nordspets, därifrån till Hästholmens södra udde, längs Hästholmens västra strand till Hästholmens norra udde, därifrån till Kvarnholmens sydspets och vidare norrut till sydspetsen på fastlandet.

Landsorts militära skyddsområde. Området minskas något i nordväst men ökas i väster. Minskningen innebär att gränsen går från Örudden på Gärflotta (sydvästra udden), därifrån norrut längs Gärflottas strand till Valsudden (Gärflottas nordöstra udde) och vidare norrut till Yttre Gårdens norra udde. Ökningen i väster innebär att gränsen går från Vattklubbens fyr västerut till Sandviken på Askös nordöstra sida, vidare över Askö till Strängholmen (ingår), därifrån till Isskären (ingår) och vidare åt sydost till Storberget på nuvarande gränslinje. – En ny grön led öppnas sydost om Askö.

Gotlands militära skyddsområde. I området ingår Gotska Sandön. Beträffande det huvudsakliga området – Gotland och Fårön – görs en minskning såvitt gäller Fårön. Den nya gränsen i norr går från Dämba Misslauper – belägen på den nuvarande gränsen i öster – i nordnordvästlig riktning till vägskälet 1 500 m västsydväst Fårö kyrka, därifrån i västnordvästlig riktning till fyren 1 500 m norr Vialmsudd och vidare västerut till Falholmens norra udde. I övrigt förblir gränserna i stort sett oförändra-

de, dock att området Lörgeudd – Kyllaj släpps fritt. Vidare görs Bungevikens fritidsanläggning till uppehållsplats och vägarna dit från Bunge och Fårösund blir gröna vägar. Den gröna vattenfarleden genom Fårösund bibehålls och något krav på hamnangöring i Fårösunds samhälle uppställs inte.

5.4.2 *Nya militära skyddsområden*

Mörtö–Bunsö militära skyddsområde. Området motsvarar nordöstra delen av nuvarande Huvudskärs skyddsområde. Gränsen går från Kvinnholmen söderut över Jutskär till Långholmens nordöstra udde, därifrån längs Långholmens östra strand till dess södra udde, vidare till Kvarnöns södra udde och till St. Gjusbötes östra sida, därifrån till St. Lökholmens östra udde, vidare till Jungfruholmens norra udde och därifrån till Kvinnholmen.

Sandhamns västra militära skyddsområde. Området ingår i nuvarande Sandhamns kontrollområde. Området begränsas

i *väster* av en linje från L. Hästskärs västra udde till Skaguddens östra udde, vidare till Knipgrund och därifrån till Näsuddens nordöstra udde,

i *norr* av en linje från Näsuddens nordöstra udde till Getkobbens södra udde, vidare till Hasselkobbens södra udde, därifrån till Sommarös norra udde, vidare till Norrholmens norra udde, därifrån till Skogsskärs nordvästra udde, längs Skogsskärs nordvästra strand till Skogsskärs norra udde, vidare till Ingboskärets västra udde och längs Ingboskärets norra strand till Ingboskärets östra udde,

i *öster* av en linje (i sydostlig riktning) från Ingboskärets östra udde till Gjusharens nordöstra udde, vidare längs Gjusharens östra strand till Gjusharens södra udde, därifrån till Sandöns nordvästra udde (Västerudden), vidare över Ådkobben (ingår) till St. Hästskärs sydöstra udde,

i *söder* av en linje från St. Hästskärs sydöstra udde till Lilla Hästskärs södra udde och därifrån till Lilla Hästskärs västra udde.

Sandhamns östra militära skyddsområde. Området ingår i nuvarande Sandhamns kontrollområde. Området begränsas

i *norr* av en linje från Kroksös nordvästra udde, vidare längs Kroksös norra strand till Björkös nordvästra udde, därifrån längs Björkös norra strand till Björkös nordöstra udde, vidare till Rönnskär (ingår),

i *öster* av en linje från Rönnskär till Grönskärs norra udde, vidare längs Grönskärs östra strand till Grönskärs södra udde,

i *söder* av en linje från Grönskärs södra udde till Stångskärs södra udde, vidare över Samskobben till Prickgrund,

i *väster* av en linje från Prickgrund till Ostkobben, vidare till Kroksös sydvästra udde, därifrån längs Kroksös västra strand till Kroksös nordvästra udde.

Oxelösunds militära skyddsområde. Gränsen dras i väster från Järnklabben norrut över Mesen och vidare över Ålbäcksuddens västra udde till Långsjöns sydspets. Därifrån österut längs den södra stranden av Långsjön fram till Dragsviken och vidare längs Dragsvikens norra strand över Ängudden till Ramnöhuvuds södra udde. Vidare till Femörehuvuds västra udde. Därifrån längs Femörehuvuds norra strand och vidare norrut till Ljungholmens västra udde. Därifrån längs Ljungholmens norra strand till

Ljungholmens östra udde. Vidare österut över Ljungskär till Långa Holmen. Därifrån i sydvästlig riktning till S. Klasgrunden och vidare västerut till Själklubbarna och därifrån i västnordvästlig riktning till Järnklabben.

Arkösunds militära skyddsområde. Gränsen dras i öster från Brändös södra udde söderut över L. Ljusskär (ingår) till St. Ljusskärs östra udde och vidare till skäret öster om Själskärs södra udde, i söder från detta skär till Ådklabbens södra udde och vidare västerut till Måskärs södra udde, i väster från Måskärs södra udde norrut till Lånjös sydvästra udde, vidare norrut längs Lånjös västra strand till Lånjös norra udde och därifrån till Höga Kornskärs södra udde, vidare till västra delen av södra udden, vidare till St. Kuggens södra udde, därifrån längs St. Kuggens västra strand till St. Kuggens norra udde, i norr från St. Kuggens norra udde i nordostlig riktning över V. Kopparholmens norra udde till Brändös södra udde.

5.5 Militära skyddsområden inom milo S

5.5.1 *Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden*

Karlskrona militära skyddsområde (nuvarande Blekinge skyddsområde). Området minskas i öster. Den nya gränsen går från Senoren Svenörs östra udde till Ytteröns nordöstra udde, därifrån längs strandlinjen söderut till Vässingsudden, vidare till Långörens norra udde, därifrån längs Långörens östra strand till Långörens södra udde och vidare till Utlängans nordöstra udde.

5.5.2 *Nya militära skyddsområden*

Gyö militära skyddsområde. Gränsen dras i norr från en punkt i strandlinjen väster Svalemåla österut till å i Biskopsmåla, i öster från å i Biskopsmåla söderut till ön Rödaskärvsklimpen, i söder från Rödaskärvsklimpen västerut till Eneskärvets södra udde, i väster från Eneskärvets södra udde norrut till Gyö södra udde och vidare längs strandlinjen norrut till en punkt i strandlinjen väster Svalemåla. (Angivelserna hänför sig till topografisk karta över Sverige.)

Tärnö militära skyddsområde. Området ingår i nuvarande Blekinge kontrollområde. Det kommer att omfatta öarna Tärnö, Harö och Ytt. Ekö.

Stärnö militära skyddsområde. Området ingår i nuvarande Blekinge kontrollområde. Gräsen dras i *norr* från Stärnös nordvästra udde österut till Boöns sydspets, i *öster* från Boöns sydspets till Laknallen, i *söder* från Laknallen till Kalven och i *väster* från Kalven till Stärnö udde och längs strandlinjen till Stärnös nordvästra udde.

5.6 Militära skyddsområden inom milo V

5.6.1 *Militära skyddsområden som motsvaras av befintliga skyddsområden*

Styrsö militära skyddsområde. Området minskas i väster och i norr. Den nya gränsen i väster dras från Donsö Svartskär över Flata Brunskär till Böttö fyr, därifrån österut över Brandnäsbrottens fyr till Dynholmens norra udde och vidare till Brännös norra udde. En ny grön vattenfarled öppnas genom området och dras norr om Styrsö.

Björkö militära skyddsområde. Området minskas i öster. Ny gräns i öster blir en linje från den östra av Beckholmarna, därifrån söderut till Björkös östra udde, vidare till de södra av Florentinskären (söder om Björkö).

5.7 Sammanfattning

I dag finns det 12 skyddsområden. Det finns dessutom 7 kontrollområden. Inget av de nuvarande skyddsområdena föreslås försvinna. Däremot föreslås att samtliga kontrollområden tas bort. I några fall kommer dock, som framgått ovan, delar av kontrollområden att omvandlas till militära skyddsområden.

Alla nuvarande skyddsområden kommer att modifieras på ett eller annat sätt – minskas, ökas eller både minskas och ökas.

Av de nuvarande skyddsområdena kommer

7 att minskas – Boden, Singö, Huvudskär, Gotland, Blekinge, Styrsö och Björkö,

2 att ökas – Kalix och Hemsö,

3 att både ökas och minskas – Söderarm, Muskö och Landsort.

Härtill kommer ett militärt skyddsområde, Mörtö–Bunsö, som är en del av ett av de nuvarande skyddsområdena.

Av de nya militära skyddsområdena utgörs 4 av områden som i dag är kontrollområden. Det är Sandhamns västra och östra militära skyddsområden samt Tärnö och Stärnö militära skyddsområden.

5 områden är helt nya, dvs. det är områden som i dag inte omfattas av några tillträdesrestriktioner riktade mot utlänningar och utländska fartyg. Dessa områden är Holmögadds, Holmsunds, Oxelösunds, Arkösunds och Gyö militära skyddsområden.

6 Kostnadsfrågor

Utredningens förslag medför, om de genomförs, att fem helt nya militära skyddsområden inrättas. Det medför vidare att några av de nuvarande skyddsområdena utökas. Dessa förändringar leder till att det uppstår behov av resurser för övervakning av de nya respektive utökade områdena.

I nuvarande ekonomiska läge är det enligt utredningens uppfattning inte meningsfullt att lägga fram förslag om ökade personella resurser för övervakning av områdena. Det övervakningsbehov som förslagets genomförande medför måste i stället klaras med de resurser som står till buds. Med ett rätt utnyttjande av befintliga resurser anser utredningen också att det är möjligt att göra detta på ett tillfredsställande sätt. Utredningen vill här särskilt peka på att det torde vara möjligt att i större utsträckning än vad som nu är fallet ta tillvara militär personal för övervakning. Militär personal rör sig ofta inom de områden som är aktuella för övervakning. Det bör vara naturligt att de i sådana sammanhang också utövar viss tillsyn inom skyddsområdena. Ett sådant utnyttjande av militär personal drar inte några extra kostnader. Utredningen vill också peka på att genom kontrollområdenas slopande frigörs övervakningsresurser. Totalt sett torde övervakningsbehovet härigenom kunna vara i stort sett oförändrat.

En annan effekt av utredningens förslag blir att det uppstår behov av ny skyltning. Inte heller för detta ändamål föreslår utredningen att särskilda medel avsätts. Den engångskostnad som det här blir fråga om får helt enkelt rymmas inom de anslag som ställs till de militära myndigheternas förfogande för verksamheten. Detsamma gäller beträffande framställning av broschyrer och annat informationsmaterial.

7 Specialmotivering

7.1 Författningsregleringen

I avsnitt 4.5 har närmare redogjorts för de överväganden som ligger bakom att utredningen föreslår att de rättsregler som tar direkt sikte på utlänningar och utländska fartyg skall ha formen av lag. De bestämmelser som kan sägas rikta sig till myndigheter och behandlar sådana frågor som tillsyn av och information om skyddsområdena har däremot samlats i en förordning. I förordningen har också andra bestämmelser av tillämpningskaraktär tagits in.

Den lösning som utredningen valt innebär med andra ord att den nu gällande förordningen om skyddsområden och kontrollområden delas upp på två författningar, nämligen dels lag med bestämmelser om militära skyddsområden, dels förordning om militära skyddsområden.

Det gällande mot utlänningar och utländska fartyg riktade områdesskyddet innefattar två slag av områden, skyddsområden och kontrollområden. Utredningen föreslår att det systemet ändras så att det i framtiden enbart skall finnas en typ av områden. De områden till vilka utlänningar och utländska fartyg inte skall ha fritt tillträde bör benämnas militära skyddsområden. I allt väsentligt skall de restriktioner som i dag gäller för skyddsområden gälla för de militära skyddsområdena. Både i lagens och förordningens rubrik har termen militära skyddsområden begagnats. Namnändringen innebär inte att restriktionerna blir strängare eller mer långtgående. Det som lett fram till att de områden det här är fråga om skall benämnas militära skyddsområden är att det på ett tydligare sätt speglar det ändamål som områdena tjänar. En analys av såväl de områden som finns i dag som de områden utredningen föreslår visar nämligen att det uteslutande är det militära försvarets behov av skydd som tillgodoses med skyddsområden. Detta förhållande kan då direkt framgå genom att områdena benämns militära skyddsområden.

Genom att områdena benämns som militära skyddsområden räknar utredningen också med att förståelsen för områdenas existens och respekten för de bestämmelser som gäller för dessa områden skall öka. Militära förhållanden är något som i alla länder är omgärdat med särskilda säkerhetsföreskrifter. Förekomsten av ordet ''militära'' bör därför utgöra ett memento för utlänningar att det gäller särskilda bestämmelser för tillträde till de områden som fastställts att vara militära skyddsområden.

7.2 Lagen med bestämmelser om militära skyddsområden

Lagen är uppdelad på fem avsnitt. Det första avsnittet, som omfattar 1 och 2 §§, innehåller inledande bestämmelser. Därefter följer ett avsnitt som anger vilka platser, vägar och vattenfarleder som är tillåtna för utlänningar och utländska fartyg. Avsnittet omfattar 3–6 §§. Det tredje avsnittet innehåller bestämmelser som reglerar en utlännings eller ett utländskt fartygs möjlighet att få tillstånd att vistas inom ett militärt skyddsområde. I ett fjärde avsnitt, omfattande 9–16 §§, ges bestämmelser om skyldighet för en utlänning att lämna vissa uppgifter samt om tillsynspersonalens befogenheter. I ett avslutande avsnitt finns ansvarsbestämmelser intagna.

1 §

I paragrafens första stycke anges syftet med lagen, nämligen att reglera på vilka villkor en utlänning och ett utländskt fartyg får uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde.

Paragrafens andra stycke innehåller en förklaring av vad som menas med militära skyddsområden. Därav framgår således att syftet med dessa områden är att de skall tjäna som ett skydd dels för militära anläggningar, dels för sådana områden här i landet som har en särskild betydelse för det militära försvaret.

Paragrafens tredje stycke motsvarar bestämmelsen i 3 § första stycket SkoF. Med att ett fartyg används av en utlänning förstås att det står under befäl av en utlänning. Det är alltså en utlänning som har det ansvar som åvilar en befälhavare på ett fartyg. Att det finns en utlänning ombord på ett fartyg är således inte nog för att fartyget skall anses som utländskt vid tillämpningen av bestämmelserna om militära skyddsområden. Ett vanligt fall där den här bestämmelsen kan bli aktuell är att en utlänning hyr eller lånar en båt. I dessa fall torde det normalt inte vara några svårigheter att avgöra om båten skall anses som ett svenskt eller utländskt fartyg. Om det är en utlänning som står som hyrestagare eller låntagare torde man ha anledning att utgå från att det är utlänningen som är att anse som användare av båten och denna följaktligen att anse som ett utländskt fartyg. I ett sådant fall får redan hyresförhållandet eller motsvarande tas till intäkt för att avgöra om bestämmelsen i detta stycke skall äga tillämpning. Det saknas då normalt anledning att ta ställning till vem som skall betraktas som fartygets befälhavare.

2 §

I paragrafens båda första stycken har två grundläggande regler för militära skyddsområden tagits in. Det är på dessa båda regler som hela värdet med den här typen av områdesskydd vilar.

I paragrafens första stycke slås den huvudprincipen fast att en utlänning eller ett utländskt fartyg inte får uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde. Det är den principen som sedan bildar utgångspunkt för den fortsatta regleringen. Av det sista ledet i första stycket framgår nämligen att till-

trädesförbudet inte är absolut. De undantag som görs regleras också i lagen.

Regeln i paragrafens första stycke har inte någon motsvarighet i SkoF. Av SkoF kan man motsatsvis finna att det, åtminstone beträffande skyddsområden, i praktiken råder ett tillträdesförbud för utlänningar och utländska fartyg. Den principen har i utredningens förslag till lag blivit direkt uttalad.

Paragrafens andra stycke, som motsvarar 5 § första meningen SkoF, innehåller den för dessa områdens skyddseffekt så viktiga bestämmelsen om att det inom områdena gäller begränsningar i fråga om en utlännings rätt att fotografera. Förbudet gäller också andra likartade förfaranden som innebär att bild eller beskrivning framställs. Ett förfarande som typiskt sett faller under förbudet är en teckning. En skriftlig framställning som återger förhållanden som finns inom området kan också falla under förbudet. Detsamma gäller t. ex. en muntlig framställning som talas in på band och som innehåller uppgifter av det slag som paragrafen avser att hindra spridning av. Till förfaranden som faller under förbudet i paragrafen hänförs även att en utlänning på ett sjökort eller en karta gör anteckningar om geografiska eller andra förhållanden som inte kan utläsas av sjökortet eller kartan och som av hänsyn till rikets säkerhet inte bör uppenbaras. I likhet med vad som gäller beträffande den motsvarande bestämmelsen i SkoF har särskilt angetts att mätning inte får ske fritt inom militärt skyddsområde.

Det förbud som, enligt vad ovan sägs, uppställs för en utlänning att fotografera etc. inom ett militärt skyddsområde är inte absolut. Ett sådant förbud gäller inte heller enligt SkoF. I lagförslaget har emellertid förbudet erhållit annan formulering än det har i SkoF. Det i SkoF begagnade uttryckssättet har av många betecknats som svårtolkat.

I andra stycket har förbudet mot fotografering och liknande förfaranden uttryckts på det sättet att det för det första skall vara fråga om att fotografera eller på annat sätt dokumentera en militär anläggning. Det kan också vara fråga om geografiska förhållanden. För att det skall vara förbjudet att fotografera fordras ytterligare att det tagna fotografiet innehåller uppgifter som kan antas ha betydelse för rikets säkerhet.

Förbudet mot fotografering och andra liknande förfaranden har i lagen utformats så att det anknyter till det syfte som ligger bakom själva systemet med militära skyddsområden. Av 1 § framgår att dessa områden skall skydda militära anläggningar och områden av särskild betydelse för det militära försvaret. Det är alltså i princip samma objekt och förhållanden som omfattas av fotograferingsförbudet.

När det gäller militära anläggningar torde det beträffande många av dessa förhålla sig på det sättet att de är skyddade mot fotografering med stöd av skyddslagen. Även om så skulle vara fallet fyller dock det här behandlade fotograferingsförbudet en funktion. Det är f. ö. inte alla militära anläggningar som är skyddade med stöd av skyddslagen.

Både i fråga om militära anläggningar och geografiska förhållanden begränsas fotograferingsförbudet av att det bara gäller om fotografiet eller motsvarande uppenbarar något som kan antas ha betydelse för rikets säkerhet. Härigenom markeras att förbudet mot fotografering framför allt tar sikte på vissa mer kvalificerade förfaranden. Som ett exempel kan tas

att en utlänning som befinner sig ombord på ett fartyg tar en hel serie bilder i följd eller filmar och på så sätt får fram uppgifter som dokumenterar konturerna på en viss kuststräcka eller av en ö.

Det kan anmärkas att ett förbud av det slag som här sägs inte kan meddelas i annan form än genom lag. Att meddela upplysningar genom bild torde nämligen falla inom ramen för yttrandefriheten. Det är en fri- och rättighet som inte kan begränsas annat än genom lag. I detta avseende är utlänningar här i riket likställda med svenska medborgare.

Paragrafens tredje stycke har sin motsvarighet i 5 § andra meningen SkoF. Förbudet mot innehav av sprängämnen är absolut.

3 §

I paragrafen anges på vilka platser en utlänning och ett utländskt fartyg får uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde utan särskilt tillstånd och hur länge ett sådant uppehälle får vara. Bestämmelserna har sin motsvarighet i 4 och 7 §§ SkoF och innebär inte någon ändring i förhållande till vad som nu gäller.

I likhet med vad som föreskrivs i nu gällande bestämmelser skall i den fastställda längsta uppehållstiden inräknas den tid det tar att färdas genom området till den plats där uppehåll får göras.

4 §

Paragrafen innehåller samma bestämmelse som återfinns i 4 § andra stycket och 7 § andra stycket SkoF.

5 §

I paragrafen anges som huvudregel att en utlänning får resa med järnväg genom ett militärt skyddsområde. Om anledning därtill förekommer har regeringen möjlighet att inskränka en utlännings rätt att utan tillstånd resa med järnväg genom området. En bestämmelse med motsvarande innehåll återfinns i 4 § tredje stycket SkoF.

6 §

I paragrafen slås fast att det är regeringen som fastställer vilka platser, vägar och vattenfarleder som är upplåtna för utlänningar och utländska fartyg. Det är samma ordning som gäller i dag och utredningen har inte funnit anledning att göra någon ändring härvidlag.

7 §

Paragrafens första och andra stycke motsvarar 17 och 18 §§ i SkoF. Någon ändring i sak har inte gjorts, utan det är enbart fråga om ändringar av redaktionellt slag.

Paragrafens tredje stycke har inte någon motsvarighet i nu gällande författning. Det anges här att tillstånd kan meddelas som är av generell

natur. I normalfallet ges tillståndet den utformningen att den sökande får rätt att under viss tid uppehålla sig på viss plats, t. ex. på en i tillståndet angiven fastighet. Det här slaget av tillstånd kommer förmodligen även i framtiden att vara det mest vanliga.

Det kan emellertid finnas fall där det av ett eller annat skäl måste anses vara onödigt att begränsa uppehållsrätten till viss tid eller viss plats. Ett sådant fall kan t. ex. vara det att en utlänning som bott länge här i landet gifter sig med en svensk medborgare, som har sitt fritidshus eller sitt föräldrahem inom ett militärt skyddsområde. En utlänning i den situationen bör kunna få ett tillstånd som ger vederbörande rätt att vistas inom området tills vidare. Det bör över huvud taget vara möjligt att tillämpa en mer generös tillståndspraxis när det gäller utlänningar som har en varaktig anknytning till riket. Beträffande utlänningar som är födda här i landet eller som har bott här i många år finns det helt andra möjligheter att göra en tillfredsställande prövning än i fråga om utlänningar som kommer hit på besök eller vistas tillfälligt här. Det är då också rimligt att detta förhållande – om anledning inte förekommer till annat – återspeglar sig när det gäller i vilken utsträckning de får vistas inom ett militärt skyddsområde. Att en utlänning är född här i landet eller har varit bosatt här sedan länge skall alltså tillmätas en särskild vikt vid tillståndsprövningen. Det är en så viktig princip att den bör komma till direkt uttryck i lagen.

Om en utlänning eller ett utländskt fartyg får tillstånd att uppehålla sig på annan plats än särskilt fastställd uppehållsplats eller liknande, bör färden dit företas utan onödigt uppehåll. Det bör i detta avseende inte vara någon skillnad mot vad som i andra liknande fall gäller för färd inom ett militärt skyddsområde. I paragrafens fjärde stycke har intagits en föreskrift härom.

För att det inte skall råda någon tvekan om vad som gäller för förflyttningen har sist i paragrafen angetts att tillståndet skall innehålla en erinran om vad som gäller enligt fjärde stycket.

8 §

Paragrafen motsvarar 20 § första och andra stycket SkoF. De bestämmelser som i dag gäller för tillståndsgivning skall gälla även enligt lagförslaget. Det är alltså länsstyrelse som ger tillstånd till bosättning inom skyddsområde. Tillstånd av annat slag meddelas av försvarsområdesbefälhavaren.

Som en följd av att utredningen föreslår att benämningen skall ändras till militära skyddsområden har också förutsättningen för att meddela eller återkalla ett tillstånd beskrivits annorlunda. I stället för totalförsvaret har termen rikets säkerhet begagnats.

I 20 § SkoF finns en föreskrift om att statens invandrarverk skall underrättas när tillstånd meddelas eller återkallas. Den föreskriften fyller inte längre någon funktion och den tillämpas inte heller, enligt vad utredningen har kunnat finna. Föreskriften har därför bedömts kunna utgå.

9 §

Paragrafen motsvarar, med vissa redaktionella ändringar, 6 § SkoF.

10 §

Paragrafen motsvarar 8 § första stycket första meningen och andra stycket SkoF.

11 §

Paragrafen motsvarar 9 § SkoF.

12 §

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nu gällande författningen, tar sikte på att öka möjligheterna att åstadkomma en tillfredsställande tillsyn av de militära skyddsområdena, I avsnittet 5.7.4 har redogjorts för de överväganden som ligger bakom utredningens förslag att införa en paragraf med detta innehåll.

De befogenheter som enligt paragrafen tilldelats viss tillsynspersonal är att avvisa eller avlägsna eller ytterst att omhändertaga den som bryter mot lagens bestämmelser. Det är självfallet så att tillsynspersonalen, och det gäller alla kategorier av tillsynspersonal, i första hand om det är lämpligt och möjligt skall upplysa den felande om vilka bestämmelser som gäller. Det är först när denna möjlighet inte kan utnyttjas eller om upplysning inte efterföljs som de i paragrafen angivna befogenheterna skall tillämpas. Det har inte ansetts nödvändigt att särskilt omnämna detta i lagen.

Paragrafen behandlar bara polismän, tulltjänstemän och bevakningspersonal inom försvarsmakten. Det har inte ansetts lämpligt eller möjligt att ge även t. ex. skyddsområdesvakter de befogenheter som räknas upp i paragrafen. För att utöva de maktbefogenheter som det här är fråga om måste nämligen krävas av personalen att de har viss erfarenhet och utbildning. Den kompetensen har givetvis polismännen. Även beträffande sådana tulltjänstemän som kan komma att tas i anspråk för tillsynsuppgifter beträffande skyddsområden torde i allmänhet gälla att de har erforderlig kompetens. Annorlunda är förhållandet vad gäller bevakningspersonal inom försvarsmakten; ett undantag får dock göras för militärpolisen, som har viss polisiär utbildning.

För att bevakningspersonalen inom försvarsmakten skall kunna tillämpa befogenheterna på ett riktigt sätt torde krävas att personalen får viss utbildning. Enligt utredningens mening får det ankomma på överbefälhavaren och rikspolisstyrelsen att i samråd ta fram föreskrifter som reglerar denna utbildnings innehåll och mål.

Det måste också vara den områdesansvarige militäre chefens uppgift att se till att den personal som beordras utföra tillsyn har den utbildning och erfarenhet som krävs för att utöva befogenheterna. Häri torde ligga att det endast blir militär personal som har viss befälsställning som kan få dessa befogenheter. Utredningen har inte funnit anledning att ta ställning till vilken militär grad som vederbörande lägst skall ha. Det måste vara en sak som militära myndigheter får avgöra.

I paragrafen nämns tulltjänstemän. Bland dessa intar i detta sammanhang kustbevakningstjänstemän en särställning eftersom de redan har i lag

fastställda befogenheter med avseende på bl. a. tillsynen av militära skyddsområden. Utredningen har emellertid inte velat begränsa befogenheterna som här avses till enbart kustbevakningstjänstemän. Det finns nämligen områden där tillsynen utförs av annan personal inom tullverket än kustbevakningstjänstemän. Enligt utredningens mening saknas anledning att inte också dessa tulltjänstemän skall ha befogenheter som gör det möjligt för dem att utföra en effektiv tillsyn.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att om annan än en polisman verkställt omhändertagandet skall det anmälas till en polisman. Det överensstämmer med vad som i liknande fall gäller i andra sammanhang. Annat omhändertagande än som görs av en polisman är att anse som ett provisoriskt ingripande i avvaktan på en polismans bedömning av åtgärden.

13 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om straff för utlänningar som bryter mot eller åsidosätter de bestämmelser som gäller för militära skyddsområden. SkoF saknar med något undantag bestämmelser härom i själva förordningen. I stället hänvisar SkoF till de ansvarsbestämmelser som finns i 96 § utlänningslagen.

Straffet har i paragrafen angetts till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt nu gällande bestämmelse i utlänningslagen är straffet böter eller, om omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader. Det förhållandet att det i paragrafen inte ställs upp ett krav på att omständigheterna skall vara försvårande för att det skall komma i fråga att döma till fängelse innebär inte att rådande praxis för straffmätning skall ändras. Den normala påföljden torde även i framtiden komma att vara böter. Utredningen har inte funnit något som ger anledning till antagande att böter inte skulle vara den lämpligaste påföljden i normalfallen. Fängelse bör dock alltjämt ingå i straffskalan. Det ligger i sakens natur att fängelse inte torde komma att tillämpas annat än i undantagsfall, då det är fråga om en särskilt kvalificerad gärning. Ett tänkbart fall kan vara att en utlänning gång efter annan bryter mot bestämmelserna och utan tillstånd vistas inom ett militärt skyddsområde.

Straffet är i dag regelmässigt 20 dagsböter och varje dagsbot sätts därvid till tio kronor. Det är fullt förklarligt att man tillämpar en schablonmässig påföljdsbestämning. Utredningen vill emellertid peka på att det straff som döms ut är mycket moderat. Det kan nog, inte minst med tanke på de syften som de militära skyddsområdena skall tjäna, vara befogat att se allvarligare på att bestämmelserna överträds.

Enligt paragrafen skall inte endast de gärningar som begås uppsåtligen mötas med straff. Även den som av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i lagen skall kunna drabbas av straff. Att även oaktsamhetsfallen tas med är framför allt föranlett av att det många gånger kan vara svårt att bevisa att gärningen begåtts uppsåtligen. Däremot kan det ofta vara alldeles klart att en utlänning handlat oaktsamt och därför uppehållit sig inom ett militärt skyddsområde i strid med gällande bestämmelser. Den omständigheten att en utlänning förfarit inte uppsåtligt men väl oaktsamt bör återspegla sig i samband med straffmätningen.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att ringa fall inte skall leda till straff. Vid bagatellartade överträdelser saknas det nämligen anledning att ingripa med straff. Det kan då vara fullt tillräckligt med ett påpekande. Huruvida en gärning skall betraktas som bagatellartad och vara fri från straff måste givetvis avgöras från fall till fall. Att närmare ange vilka garningar som skall falla under begreppet ringa låter sig inte göra och torde inte heller vara lämpligt. Men så mycket kan sägas som att ett mindre överskridande av tidsgränsen 72 timmar kan vara ett sådant fall då det kan saknas skäl att ingripa med straff. Genom att undanta de ringa fallen menar utredningen att det skapas ökade möjligheter för en nyanserad tillämpning av bestämmelserna.

14 §

I paragrafen föreskrivs straff för den som medverkar till att en utlänning uppehåller sig olovligen inom ett militärt skyddsområde. Bestämmelsen tar sikte på t. ex. det fallet att någon som bor eller vistas inom ett militärt skyddsområde tar med sig en utlänning till sin bostad eller till det ställe där han tillfälligt uppehåller sig. Ett annat exempel kan vara att någon som har en utlänning ombord på sin båt färdas inom ett militärt skyddsområde utan att bry sig om de restriktioner som gäller för utlännings uppehåll inom området i fråga.

15 §

Paragrafen motsvarar 27 § andra stycket första meningen SkoF. På samma sätt som anges i 11 § skall ringa fall inte leda till straff.

16 §

Paragrafen saknar motsvarighet i den gällande förordningen. Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att med stöd direkt i lagen ingripa med en förverkandeåtgärd när det framkommer att en utlänning exempelvis tagit fotografier eller förfarit på annat sätt som strider mot lagens bestämmelser.

Särskilt yttrande

Av sakkunnige Lars Hansson

Tillsynsansvaret

Jag anser att utredningens förslag rörande ansvaret för tillsynen av att skyddsområdesbestämmelserna efterlevs har fått en olämplig utformning.

Utredningen föreslår att tillsynen utförs av polisman, bevakningspersonal inom försvarsmakten, tulltjänsteman eller lotspersonal (lagförslaget 9 och 11 §§). Härutöver kan förordnas särskild skyddsområdesvakt (förordningsförslaget § 4). Utredningen föreslår vidare att en del av denna personal ges särskilda befogenheter för att tillsynsuppgiften skall kunna fullgöras (lagförslaget § 12). Jag ansluter mig till utredningens förslag i dessa avseenden och vill särskilt framhålla att de föreslagna utökade befogenheterna är en förutsättning för att tillsynen skall kunna ges en högre effektivitet än vad f. n. är fallet.

Utredningen föreslår vidare att tillsynen – i likhet med nu gällande bestämmelser – skall *åligga* polismyndigheten och att försvarsmaktens, tullverkets och sjöfartsverkets personal skall *medverka* vid tillsynen (förordningsförslaget § 4). Detta innebär bl. a. att det åligger polismyndigheten att planlägga tillsynen och att närmare föreskrifter för tillsynen meddelas av rikspolisstyrelsen (förordningsförslaget § 5). Jag kan inte ansluta mig till dessa principiella ställningstaganden.

Polisens, försvarsmaktens, tullverkets och sjöfartsverkets medverkan i tillsynen sker i huvudsak inom ramen för resp. myndighets ordinarie uppgifter och verksamhet av övervakningskaraktär. Någon ändring av dessa grundläggande ansvarsförhållanden bör inte ske. Bestämmelserna bör därför ges innebörden att det *åligger* samtliga dessa myndigheter att med sin personal *medverka* i tillsynen. Det som därutöver bör bestämmas är ansvaret för *samordning* av tillsynsverksamheten över tiden samt *ledning* av samordnade insatser under begränsad tid inom ett eller flera skyddsområden. I denna fråga har jag följande uppfattning.

Försvarsområdesbefälhavaren (fobef) har inom sitt område ansvaret för bl. a. territoriella mobiliseringsförberedelser, samordning av markbevakningen och samverkan med ett stort antal civila myndigheter på länsnivå, bl. a. polisen. Han skall upprätthålla av militärbefälhavaren (överbefälhavaren) anbefalld beredskap. Hemvärnet inom området är underställt honom.

Det är en primär uppgift för fobef – i samverkan med bl. a. polisen – att upptäcka och förhindra främmande underrättelseverksamhet, sabotageförberedelser och annan säkerhetshotande verksamhet inom försvarsområdet. Fobef har också ansvaret för bevakningen av militära skyddsföremål inom sitt område.

För att kunna lösa sina uppgifter måste fobef bl. a. ha en väl fungerande underrättelsetjänst. Han måste kunna övervaka sitt område och upptäcka och ingripa mot verksamhet som kan utgöra ett hot mot säkerheten inom området. Detta gäller såväl i fred och vid fredskriser som i krig.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de tillgängliga resurserna bör det övergripande ansvaret för samordning och ledning av tillsynsverksamheten åläggas försvarsområdesbefälhavaren (motsv.), dvs. den militäre områdesansvarige chefen enligt förordningsförslaget § 3.

Skyddsområdenas utformning

I vad gäller utredningens förslag till utformning av de enskilda skyddsområdena har jag en avvikande mening i följande fyra fall.

Gotlands militära skyddsområde bör alltjämt omfatta bl. a. hela Fårön.

Från militär synpunkt är Fårön att betrakta som ett enhetligt, sammanhängande område. Visserligen har några skyddsföremål på norra och mellersta delen av ön utgått under senare år, men för den främmande underrättelsetjänst som sammanhänger med en presumtiv angripares anfallsplanläggning har de militärgeografiska förhållandena på hela Fårön alltjämt stor betydelse. En gränsdragning enligt utredningens förslag kommer att avsevärt försvåra tillsynen. Övriga samhällsintressen – främst turismen – bör kunna tillgodoses som nu genom dispenser, guidade turer inom skyddsområdet m. m.

Muskö militära skyddsområde bör bibehålla sin västra gräns vid fastlandsstranden (dvs. ingen ändring av nuvarande gräns).

Hårsfjärden-området har under senare år visat sig vara särskilt attraktivt för främmande undervattensverksamhet. En omfattande utbyggnad av undervattensförsvaret i området pågår. En flyttning av skyddsområdets västra gräns enligt utredningens förslag till öbarriären nära Hårsfjärdens västra avgränsning för att ge utländska medborgare möjlighet till fritidsverksamhet med småbåtar, brädsegling o. d. skulle avsevärt försvåra våra möjligheter till övervakning av området såväl rutinmässigt som vid en beredskapshöjning eller incident.

Holmsunds och Holmögadds militära skyddsområden bör förenas till ett sammanhängande skyddsområde.

De två föreslagna områdena utgör militärt sett ett sammanhängande taktiskt område. Det är ett starkt önskemål att försvåra främmande underrättelseverksamhet från fartyg som under längre tid kan uppehålla sig mitt i området. Detta gäller såväl vid tillämpade övningar som vid intermittent pågående rutinverksamhet i anslutning till de militära anläggningarna. Några vägande skäl mot ett sammanhängande skyddsområde med hänvisning till andra samhällsintressen har inte framförts och kan svårligen motiveras.

Lysekils norra skärgårdsområde bör föreslås som ett nytt mindre skyddsområde.

Efter ingående överväganden har utredningen avstått från att föreslå delar av Lysekils norra skärgård (ej fastlandsdelar) som ett militärt skyddsområde med hänvisning till att påverkan på andra samhällsintressen skulle få alltför stora negativa konsekvenser. Enligt min uppfattning innebär utredningens ställningstagande en inkonsekvens i förhållande till förslag inom andra områden av landet. Den negativa inverkan på övriga samhällsintressen har våldsamt överdrivits och den positiva skyddseffekten av ett skyddsområde för de militära intressena vore påtaglig.

Jag vill härutöver göra följande allmänna kommentar till den föreslagna utformningen av skyddsområdena.

I många fall innebär de föreslagna gränserna minskningar av områdena i förhållande till nuläget. Detta har i regel kunnat genomföras med de berörda militära myndigheternas instämmande. I många fall har detta emellertid skett med den förutsättningen – eller förhoppningen – att områdena i ett krisläge eller vid beredskapstillstånd skulle kunna utökas. I dag kan en sådan utökning enkelt ske med utnyttjande av kontrollområdena. Överbefälhavaren har föreslagit att dessa skulle ersättas med förberedda skyddsområden.

Utredningen har funnit att fördelarna med ett enhetligt skyddsområdesbegrepp är så stora från förståelse- och efterlevnadssynpunkt att kontrollområdena bör utgå och att förberedda skyddsområden i en eller annan form bör hänföras till den militära krigsplanläggningen. Jag delar i huvudsak denna uppfattning.

Detta kan dock ha fått till följd att de föreslagna skyddsområdena många gånger kan ha blivit för små för att i alla lägen rimligtvis tillgodose de militära intressena. Jag anser att dessa frågor bör beaktas särskilt i det följande remissarbetet med utredningens förslag.

Bilaga 1

Uppgifter angående sökta och beviljade tillstånd till uppehåll enligt 17 § 1 st SkoF inom skyddsområde eller kontrollområde åren 1980–1984

Beslutande myndighet/område(n)	År	Inkomna ansökningar	Meddelade tillstånd
Fo 67/Kalix	1980	376	294
	81	462	349
	82	510	415
	83	620	511
	84	652	550
Fo 63/Bodens	1980	208	196
	81	151	144
	82	152	145
	83	170	168
	84	218	212
NK/KA S/Hemsö	1980	59	46
	81	56	54
	82	72	60
	83	61	61
	84	62	62
SK/KA 1/ Singö, Söderarms, Huvudskärs, Muskö, Landsorts, Sandhamns och Utö	1980	584	562
	81	611	589
	82	732	712
	83	900	884
	84	1 027	1 002
MKG/Gotlands	1980	376	294
	81	462	349
	82	510	415
	83	620	511
	84	652	550
BK/KA 2/Blekinge	1980	258	207
	81	284	225
	82	734	589
	83	649	565
	84	877	722
MKV/KA 4/Björkö och Styrsö	1980	410	398
	81	327	311
	82	439	422
	83	445	422
	84	315	291

Bilaga 2

Förordningen (1976: 935) om skyddsområden och kontrollområden (bilagorna uteslutna)

Inledande bestämmelser

1 § Till skydd för anläggningar av betydelse för totalförsvaret finns skyddsområden och kontrollområden. (Dessa områden anges i bilaga 1 till denna förordning).

2 § Förordningens bestämmelser om begränsning i utlännings och utländska fartygs rätt att uppehålla sig inom skyddsområde gäller även för kontrollområde, om Sverige kommer i krig samt, från tidpunkt som regeringen bestämmer, om Sverige befinner sig i krigsfara eller om det påkallas av andra utomordentliga förhållanden.

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

Föreskrifterna om försvarsområdesbefälhavare tillämpas i fråga om

1. Hemsö skyddsområde och kontrollområde på chefen för Norrlands kustartilleriförsvar,
2. Singö, Söderarms, Huvudskärs, Muskös och Landsorts skyddsområden samt Sandhamns och Utös kontrollområden på chefen för Stockholms kustartilleriförsvar,
3. Gotlands skyddsområde och kontrollområde på chefen för Gotlands militärkommando.

Skyddsområden

4 § Utlänning får utan tillstånd uppehålla sig inom skyddsområde högst 72 timmar i följd på uppehållsplats eller ankar- och förtöjningsplats (som anges i bilaga 2 till denna förordning). I tiden inräknas tid för färd genom skyddsområdet till och från platsen.

Utlänning får utan tillstånd begagna sådan väg och vattenfarled inom skyddsområde (som anges i bilaga 2).

Utlänning får utan tillstånd resa med järnväg inom skyddsområde.

Färd inom skyddsområde skall ske utan onödigt uppehåll och avse direkt genomfart eller förflyttning till eller från plats där utlänning får uppehålla sig.

5 § Utlänning får icke inom skyddsområde företaga annan mätning eller genom fotografi, tryck, teckning eller annat förfarande framställa annan bild eller beskrivning än som uppenbarligen saknar betydelse för rikets försvar. Utlänning får ej inneha sprängämne inom området.

6 § Utlänning som uppehåller sig inom skyddsområde är skyldig att på anfordran av polisman, skyddsområdesvakt som avses i 19 §, tulltjänsteman, lotspersonal eller bevakningspersonal inom försvarsmakten förete pass eller annan legitimationshandling och bevis om tillstånd som har meddelats honom enligt denna förordning.

7 § Utländskt fartyg får utan tillstånd uppehålla sig inom skyddsområde högst 72 timmar i följd på ankar- och förtöjningsplats (som anges i bilaga 2). I tiden inräknas tid för färd genom skyddsområdet till och från platsen.

Utländskt fartyg får utan tillstånd begagna sådan vattenfarled inom skyddsområde (som anges i bilaga 2).

Färd inom skyddsområde skall ske utan onödigt uppehåll och avse direkt genomfart eller förflyttning till eller från plats där fartyget får uppehålla sig.

8 § Ankrar eller förtöjer utländskt fartyg inom skyddsområde på plats där det ej är tillåtet, skall fartygets befälhavare genast anmäla förhållandet till polismyndighet, tullmyndighet, lotsmyndighet eller militär myndighet. Anmälan som har gjorts till annan myndighet än polismyndigheten i det polisdistrikt där fartyget ankrat eller förtöjt skall vidarebefordras till denna. Polismyndigheten skall underrätta försvarsområdesbefälhavaren.

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

9 § Har utländskt fartyg ankrat eller förtöjt inom skyddsområde på plats där det ej är tillåtet, skall polisman, tulltjänsteman, lotspersonal eller bevakningspersonal inom försvarsmakten så snart som möjligt granska skeppshandlingarna och de ombordvarandes legitimationshandlingar samt erinra fartygets befälhavare om gällande föreskrifter för utlänning som önskar lämna fartyget. Befälhavaren är skyldig är skyldig att lämna uppgifter om fartyget och de ombordvarande på blankett enligt formulär som rikspolisstyrelsen fastställer.

10 § Uppehållsrätt enligt 4 eller 7 § gäller ej i fråga om sådant skyddsföremål inom området som är skyddat enligt 1–3 §§ lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.

Kontrollområden

11 § Utlänning får utan tillstånd uppehålla sig högst tre månader under ett kalenderår inom sådan del av kontrollområde (som anges i bilaga 2).

12 § Medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge får uppehålla sig eller bosätta sig inom kontrollområde utan hinder av 11 §.

13 § Utländskt fartyg får utan tillstånd uppehålla sig inom kontrollområde högst 72 timmar i följd på ankar- och förtöjningsplats (som anges i bilaga 2). I tiden inräknas tid för färd genom kontrollområdet till och från platsen.

Utländskt fartyg får utan tillstånd begagna sådan vattenfarled inom kontrollområde (som anges i bilaga 2).

Färd inom kontrollområde skall ske utan onödigt uppehåll och avse direkt genomfart eller förflyttning till eller från plats där fartyget får uppehålla sig.

14 § Utländskt fartyg vars skrov har antingen en största längd som understiger tolv meter eller en största bredd som understiger fyra meter får utan tillstånd uppehålla sig högst tre månader under ett kalenderår inom sådan del av kontrollområde (som anges i bilaga 2).

15 § Uppehållsrätt enligt 11–14 §§ gäller ej i fråga om sådant skyddsföremål inom området som är skyddat enligt 1–3 §§ lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.

16 § Bestämmelserna i 5, 6 och 8 §§ gäller även för kontrollområde.

Dispens, tillsyn m. m.

17 § Utlänning kan beviljas tillstånd att uppehålla sig inom skyddsområde eller kontrollområde under längre tid eller annan plats, väg eller vattenfarleder än som avses i 4 eller 11 §.

Utlänning kan beviljas tilstånd att bosätta sig inom skyddsområde eller kontrollområde.

18 § Utländskt fartyg kan beviljas tillstånd att uppehålla sig inom skyddsområde eller kontrollområde under längre tid, på annan plats eller vattenfarled eller inom annan del av området än som avses i 7, 13 eller 14 §.

19 § Tillsyn att utlänning eller utländskt fartyg icke olovligen uppehåller sig inom skyddsområde eller kontrollområde åligger polismyndigheten. För tillsynen får polismyndigheten eller, om tillsynen berör flera polisdistrikt, länsstyrelsen som skyddsområdesvakt förordna person som ej är anställd inom polisväsendet. Försvarsmaktens, tullverkets och sjöfartsverkets personal skall medverka vid tillsynen.

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

20 § Tillstånd till bosättning inom skyddsområde eller kontrollområde meddelas av länsstyrelsen efter samråd med rikspolisstyrelsen och försvarsområdesbefälhavaren. Annat tillstånd meddelas av försvarsområdesbefälhavaren efter samråd med polismyndigheten. Tillstånd får meddelas när det kan ske utan fara för totalförsvaret.

Tillstånd för återkallas när hänsyn till totalförsvaret föranleder det.

När tillstånd meddelas eller återkallas, skall statens invandrarverk underrättas.

21 § Överbefälhavaren bör medverka till att skyddsområden och kontrollområden i möjlig utsträckning utmärkes på kartor och sjökort samt i resehandböcker, prospekt, turistbroschyrer o. d. som finnes i allmänna handeln eller delas ut till resande.

22 § Länsstyrelsen tillkännager i ortstidning och länets författningssamling

skyddsområdes och kontrollområdes benämning och omfattning,

enligt 4, 7 och 13 §§ fastställda platser, vägar och vattenfarleder inom skyddsområde och kontrollområde,

enligt 11 och 14 §§ fastställda delar av kontrollområde.

23 § På platser där viktigare vägar och vattenfarlder skär skyddsområdes gräns och på andra lämpliga platser vid gränsen skall försvarsområdesbefälhavaren efter samråd med länsstyrelsen låta sätta upp skyltar med upplysningar om skyddsområdet. Närmare anvisningar för skyltarnas utformning och placering meddelas av överbefälhavaren efter samråd med rikspolisstyrelsen och statens trafiksäkerhetsverk.

24 § Vid större järnvägsstationer, busshållplatser, färjlägen, allmänna bryggor och campingplatser inom och i närheten av skyddsområde eller kontrollområde samt på tåg, båtar och bussar i regelbunden trafik till och inom sådant område skall försvarsområdesbefälhavaern låta anslå sammanfattning av bestämmelserna för området. Sammanfattningen utarbetas genom överbefälhavarens försorg och skall bl. a. innehålla uppgifter som avses i 22 §. En gång om året införes sammanfattningen genom sjöfartsverkets försorg i ''Underrättelser för sjöfarande''.

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

Den som driver hotell- eller pensionatsrörelse inom skyddsområde eller kontrollområde skall hålla sammanfattning som avses i första stycket tillgänglig för resande.

26 § Handling som innefattar anmälan enligt 61 eller 62 § utlänningskungörelsen (1969: 136) skall lämnas i ett extra exemplar, om anmälan avser bostadsupplåtelse eller arbetsanställning inom skyddsområde eller kontrollområde.

Den som inom skyddsområde eller kontrollområde upplåter bostad i annat fall än som avses i 61 § utlänningskungörelsen eller på särskilt anordnat lägerområde mot vederlag upplåter tältplats åt utlänning, som har fyllt 16 år och icke är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, skall polismyndigheten anmälan när utlänningen ankommer och avflyttar.

Anmälan göres på blankett i två exemplar, som skall lämnas eller sändas med posten inom 24 timmar från utlänningens ankomst respektive avflyttning. Formulär till blankett fastställes av rikspolisstyrelsen efter samråd med överbefälhavaren. Blanketter tillhandahålles av polismyndigheten.

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

Polismyndigheten vidarebefordrar anmälan enligt denna paragraf till försvarsområdesbefälhavaren.

Ansvarsbestämmelser

27 § Den som underlåter att fullgöra skyldighet enligt 25 § andra stycket eller 26 § andra stycket dömes till böter, högst femhundra kronor.

Bryter svensk befälhavare på utländskt fartyg mot bestämmelse i förordningen dömes han till böter, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Om utlännings ansvar för överträdelse av bestämmelserna i förordningen i annat fall än som avses i första stycket föreskrives i 64 § utlänningslagen (1954: 193).

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. Ju.
2. En treårig yrkesutbildning – riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning – beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. Bo.
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.
7. Militära skyddsområden. Fö.

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]

Finansdepartementet
Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. [8]

Utbildningsdepartementet
En treårig yrkesutbildning – riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning – beskrivningar, förslag. [3]

Bostadsdepartementet
Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

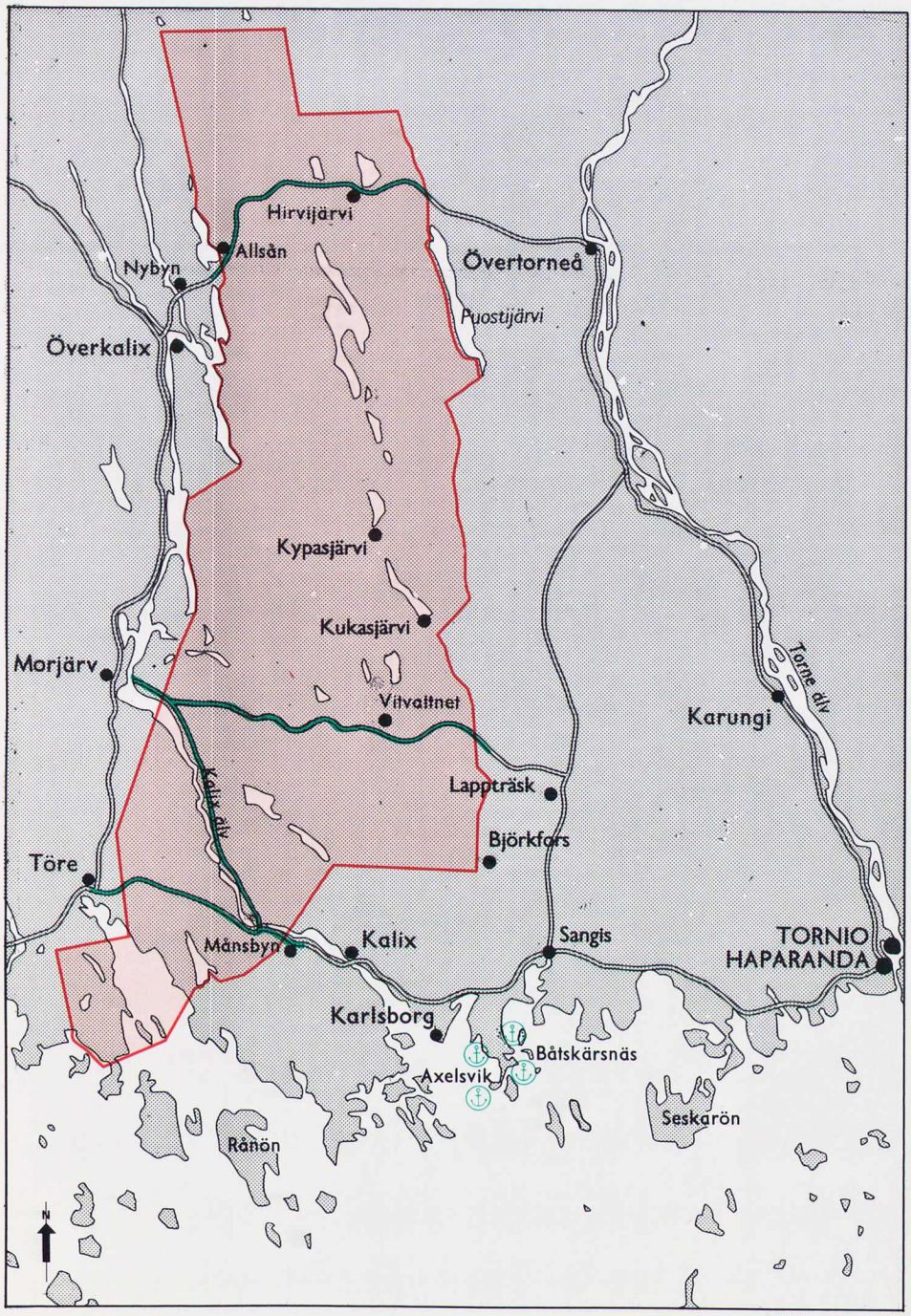
Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1986-06-25
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09195-X
ISSN 0375-250X

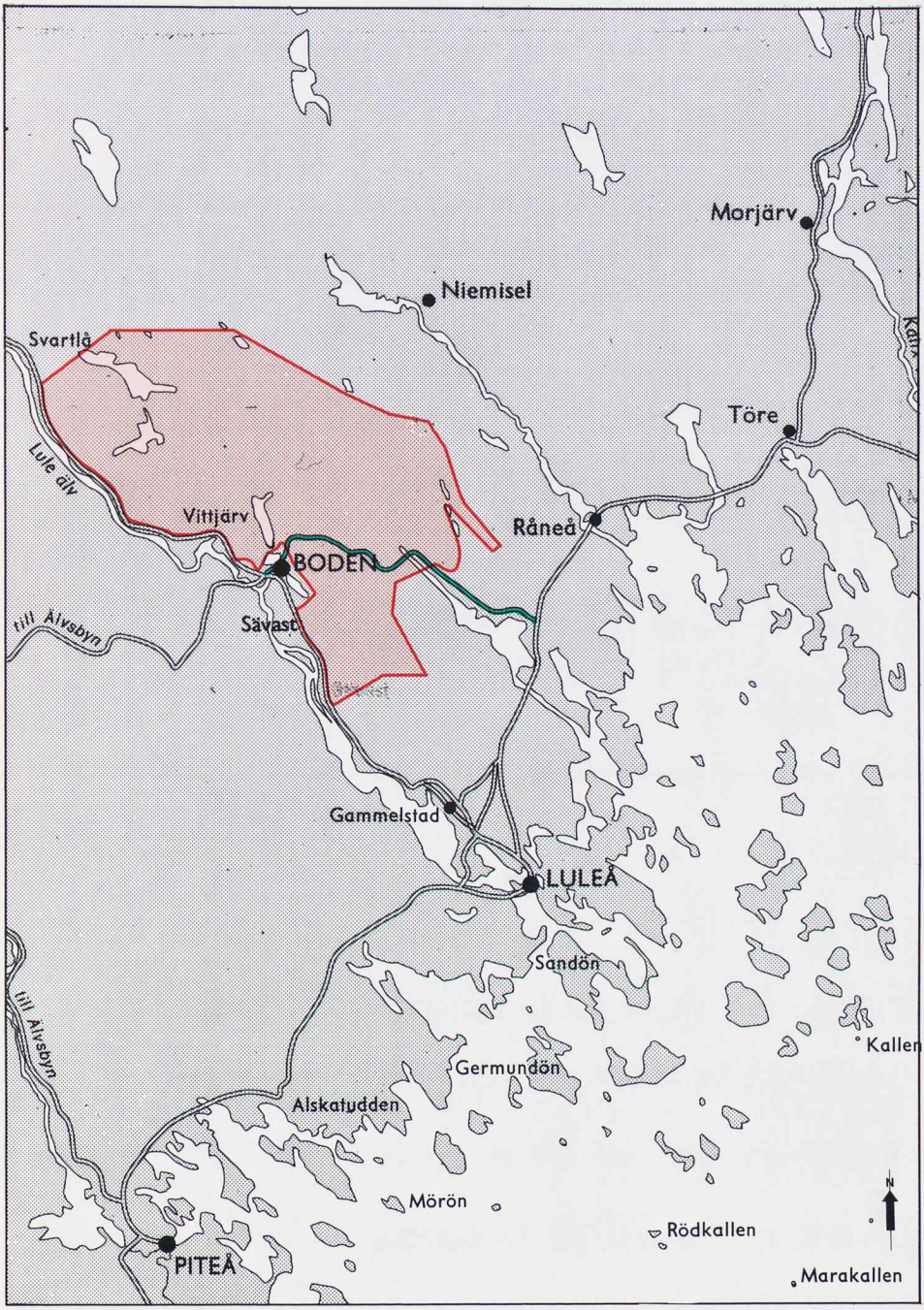
Kalix militära skyddsområde



LMV/LiberKartor 85234

0 5 10 15 20 25 km

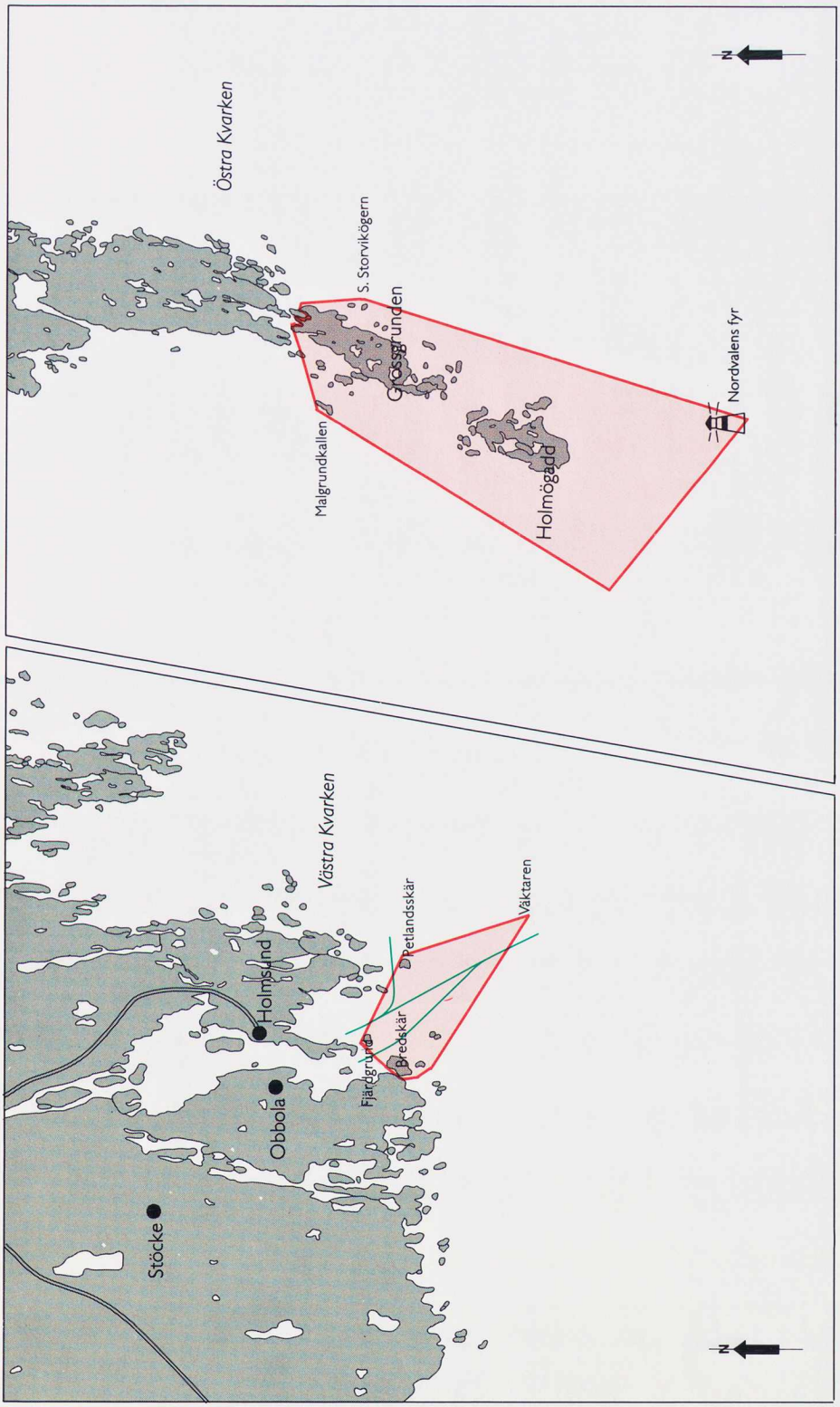
Bodens militära skyddsområde



LMV/LiberKartor 85234

0 5 10 15 20 25 km

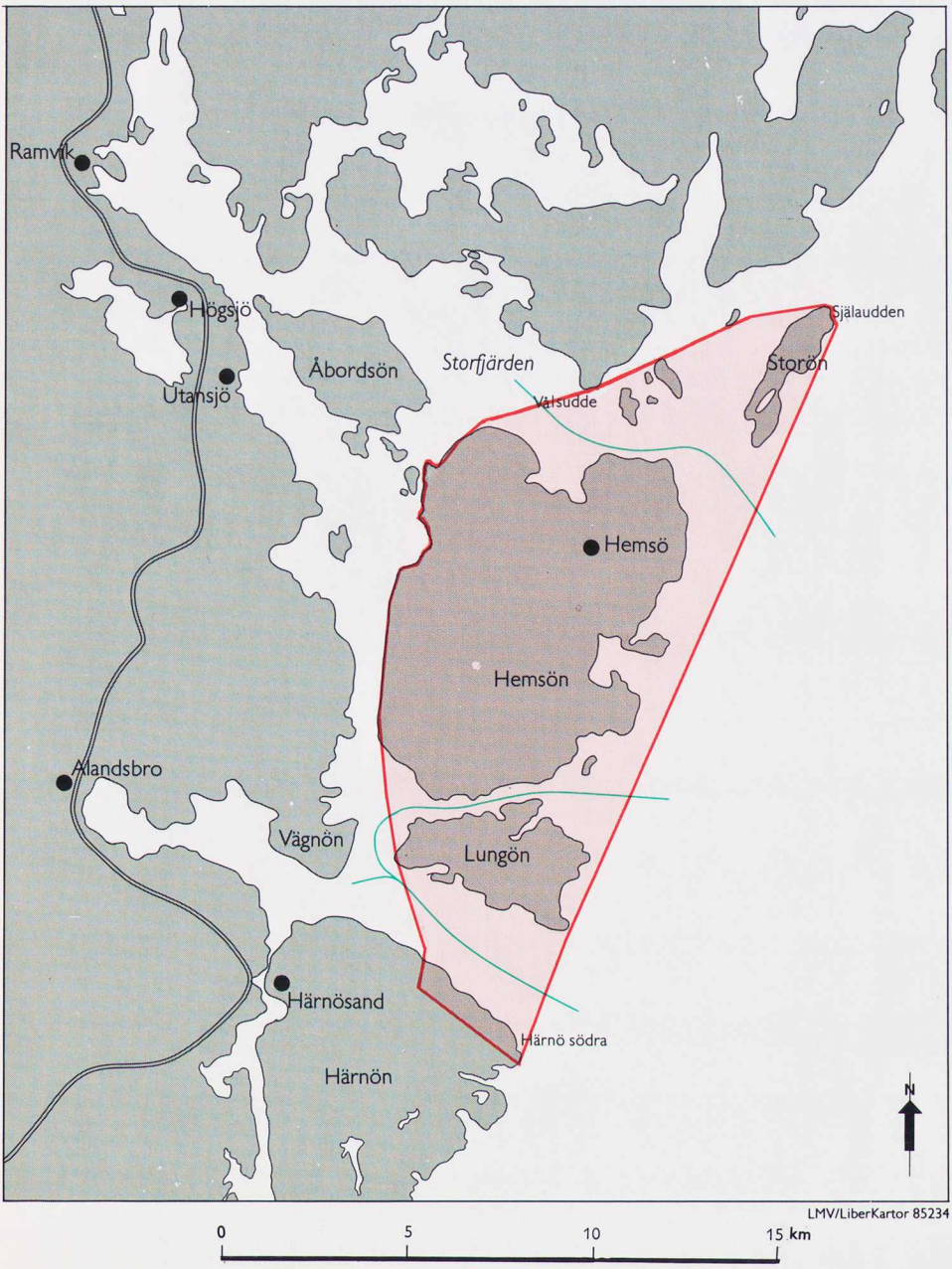
Holmsunds militära skyddsområde
Holmögadds militära skyddsområde



LMV/LiberKartor 85234

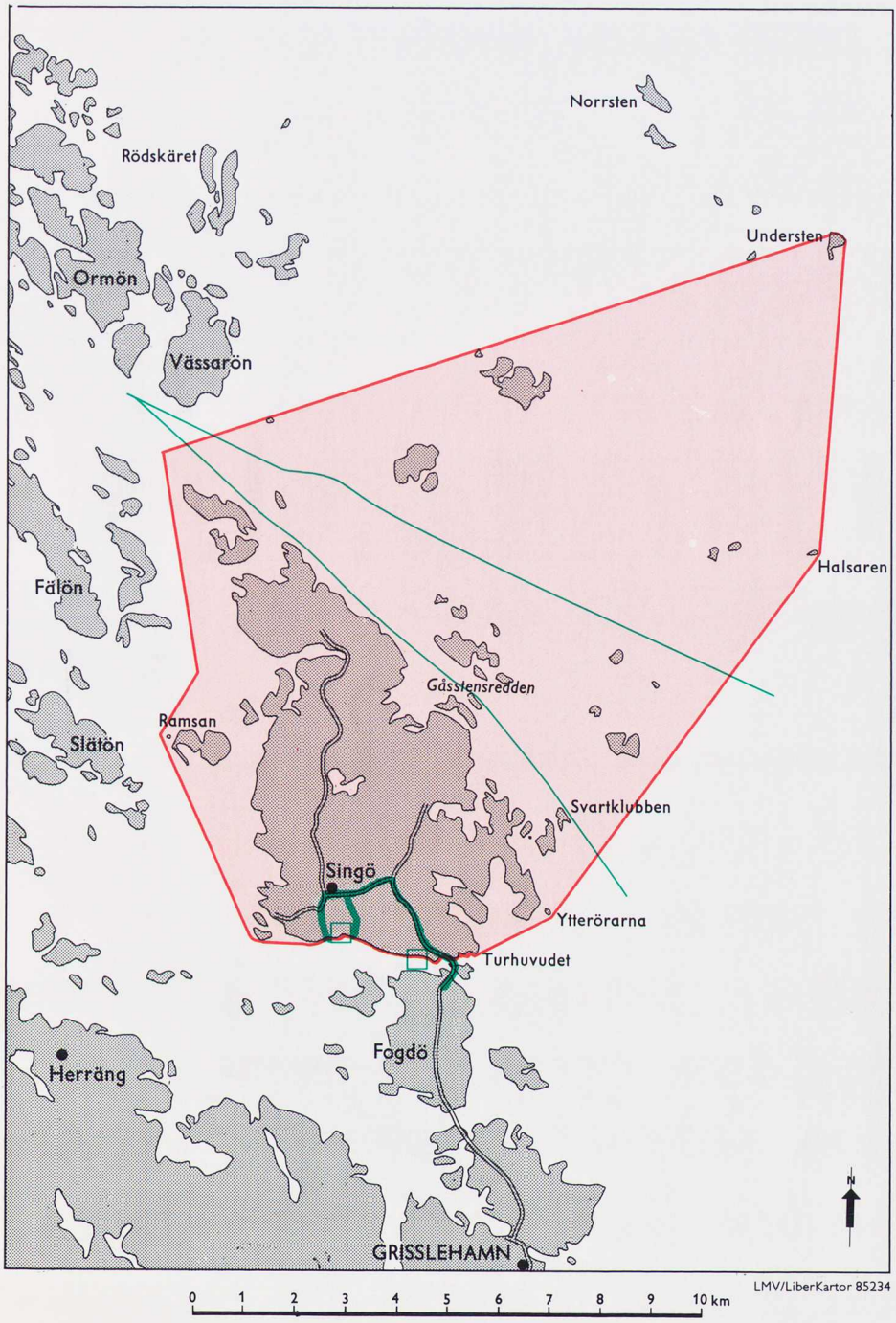
0 5 10 15 20 km

Hemsö militära skyddsområde



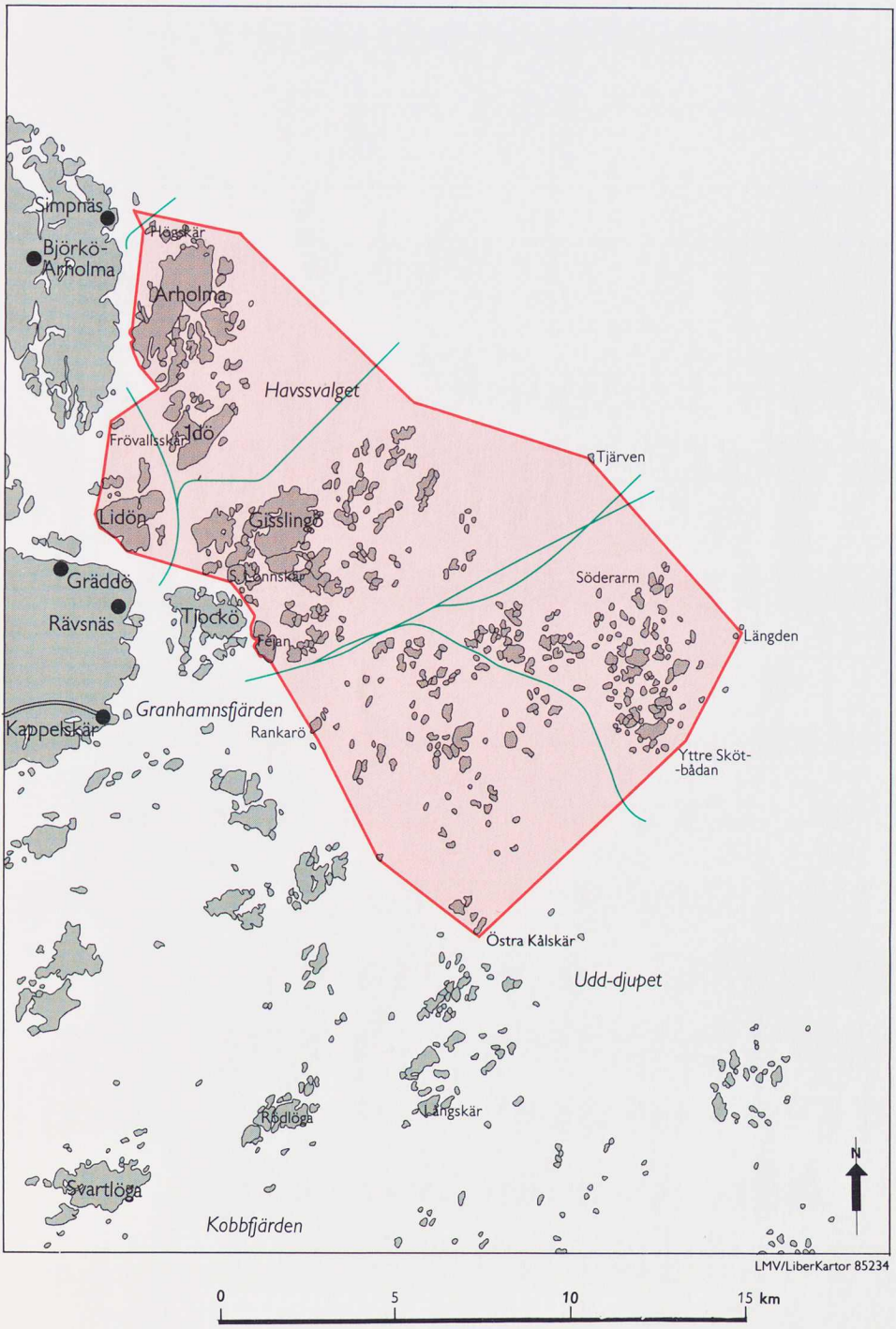
LMV/LiberKartor 85234

Singö militära skyddsområde



LMV/LiberKartor 85234

Söderarms militära skyddsområde

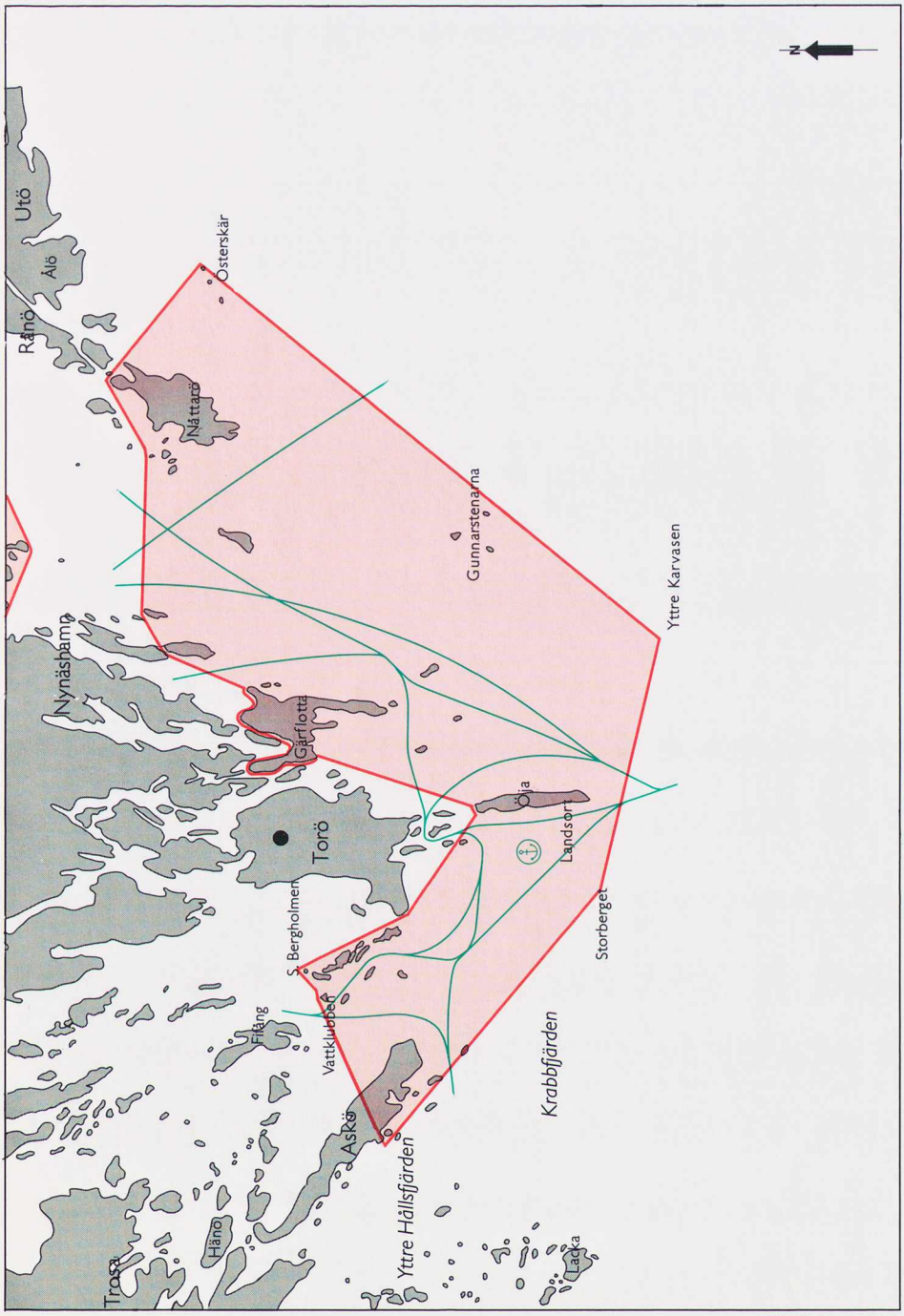


Muskö militära skyddsområde

LMV/LiberKartor 85234

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 km

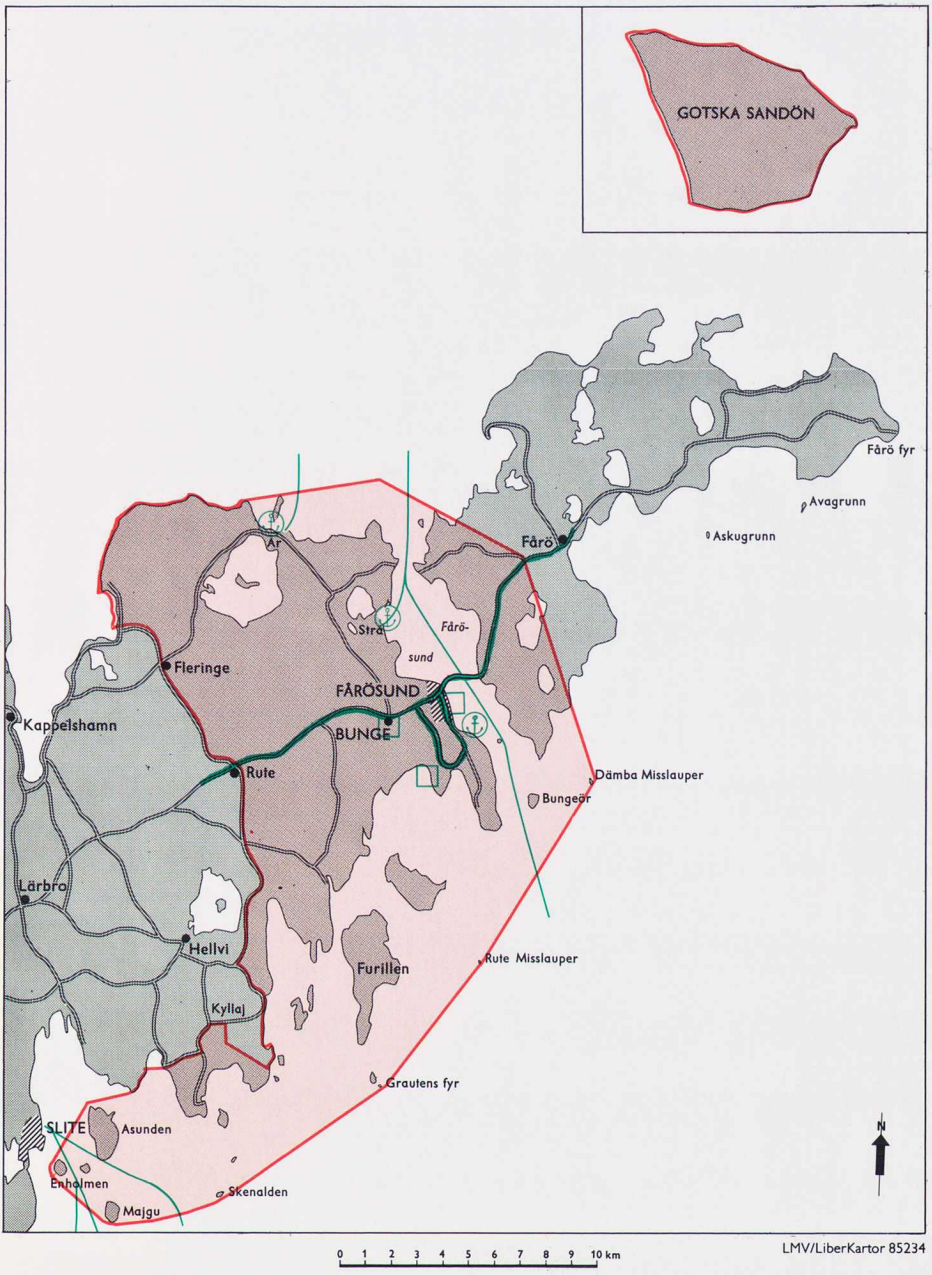
Landsorts militära skyddsområde



LMV/LiberKartor 85234

0 8 12 km

Gotlands militära skyddsområde



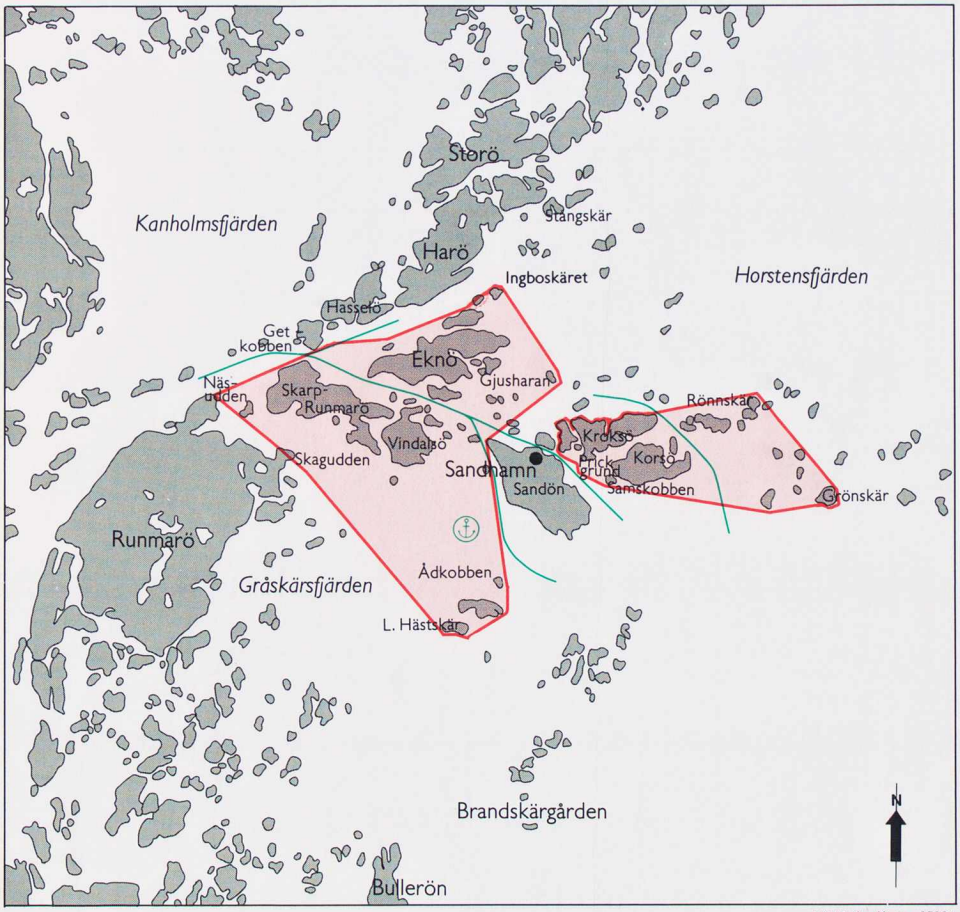
LMV/LiberKartor 85234

Mörtö-Bunsöns militära skyddsområde
Huvudskärs militära skyddsområde

LMV/LiberKartor 85234

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 km

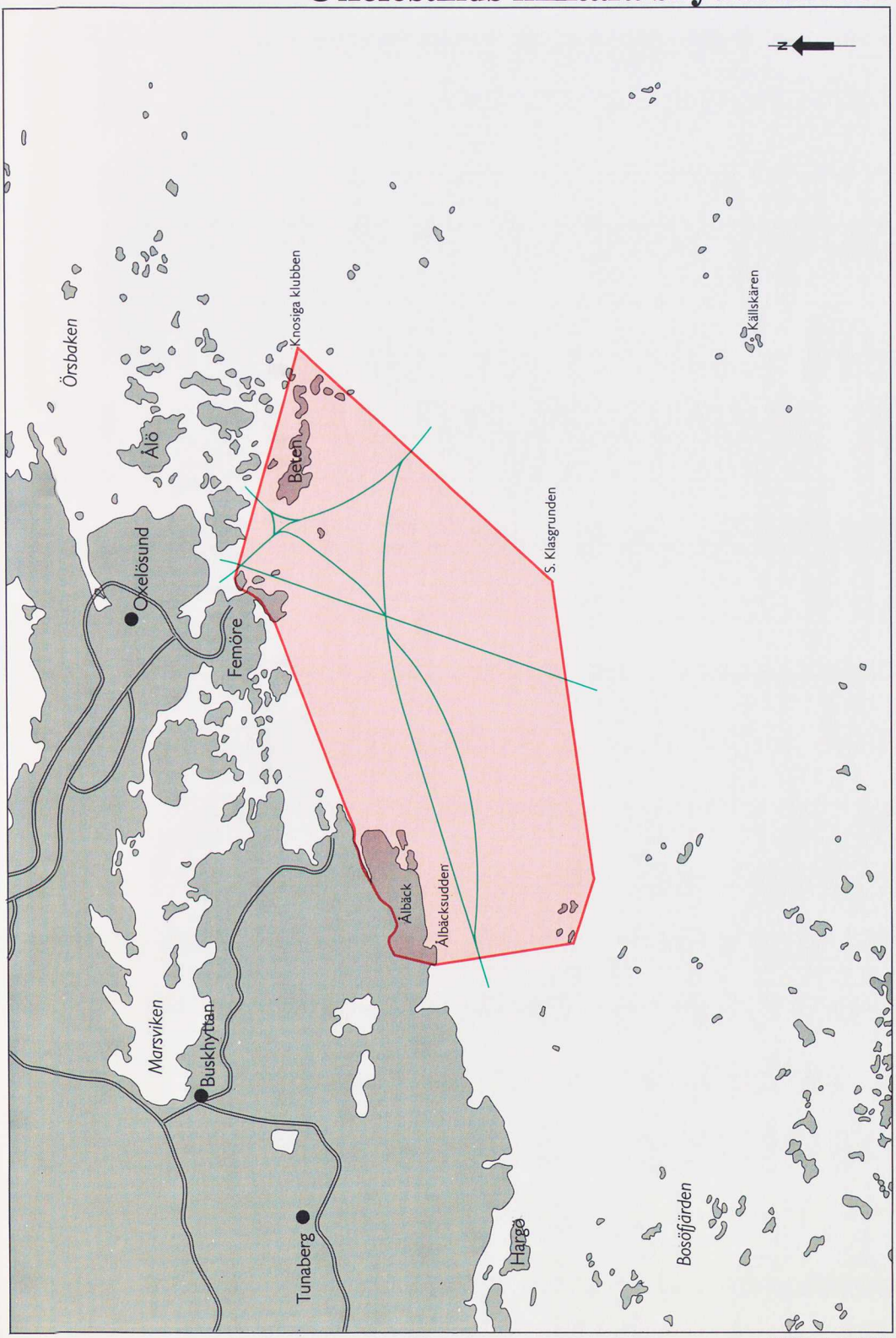
Sandhamns v:a och ö:a militära skyddsområde



LMV/LiberKartor 85234

0 3 6 9 12 km

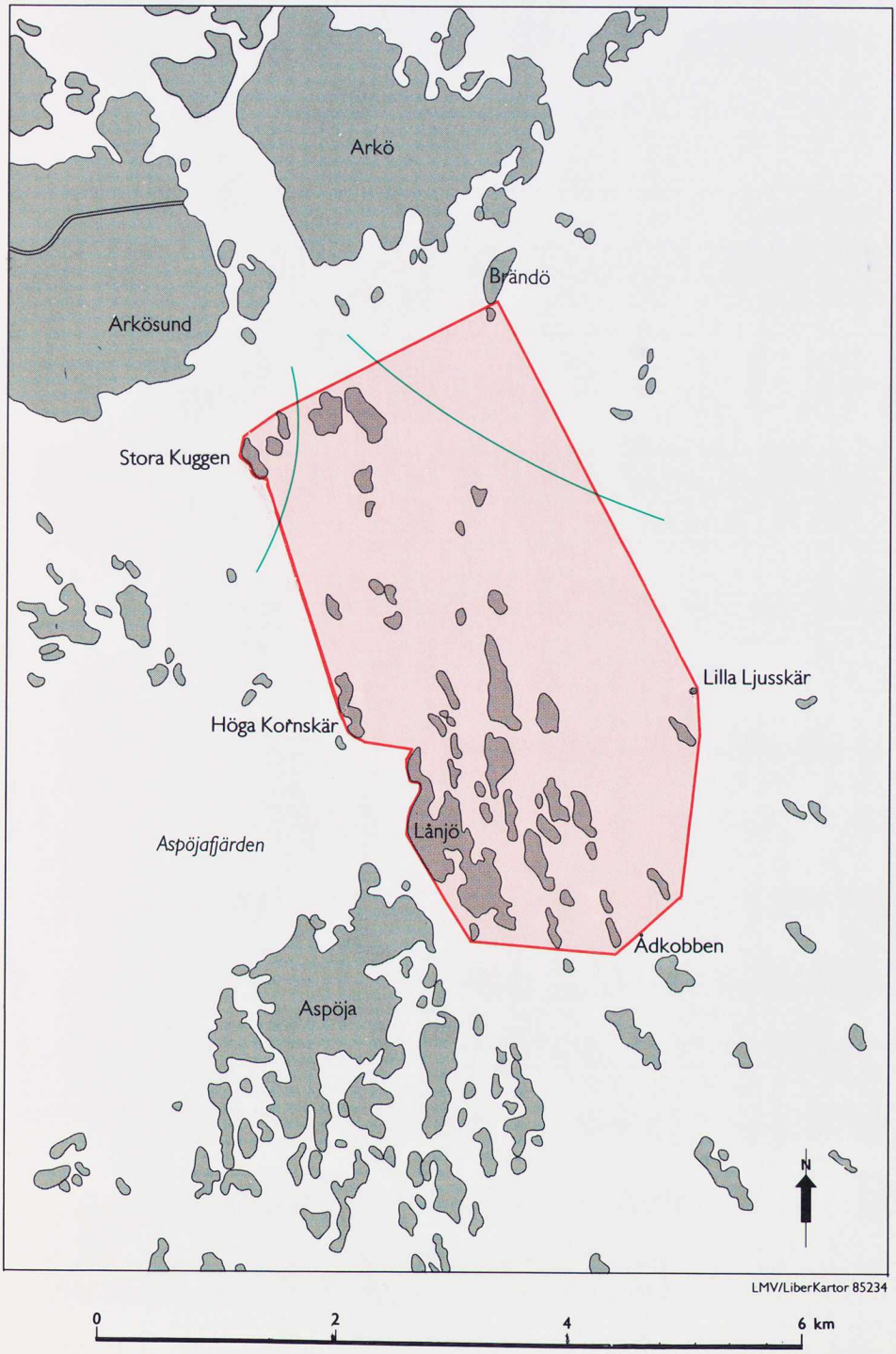
Oxelösunds militära skyddsområde



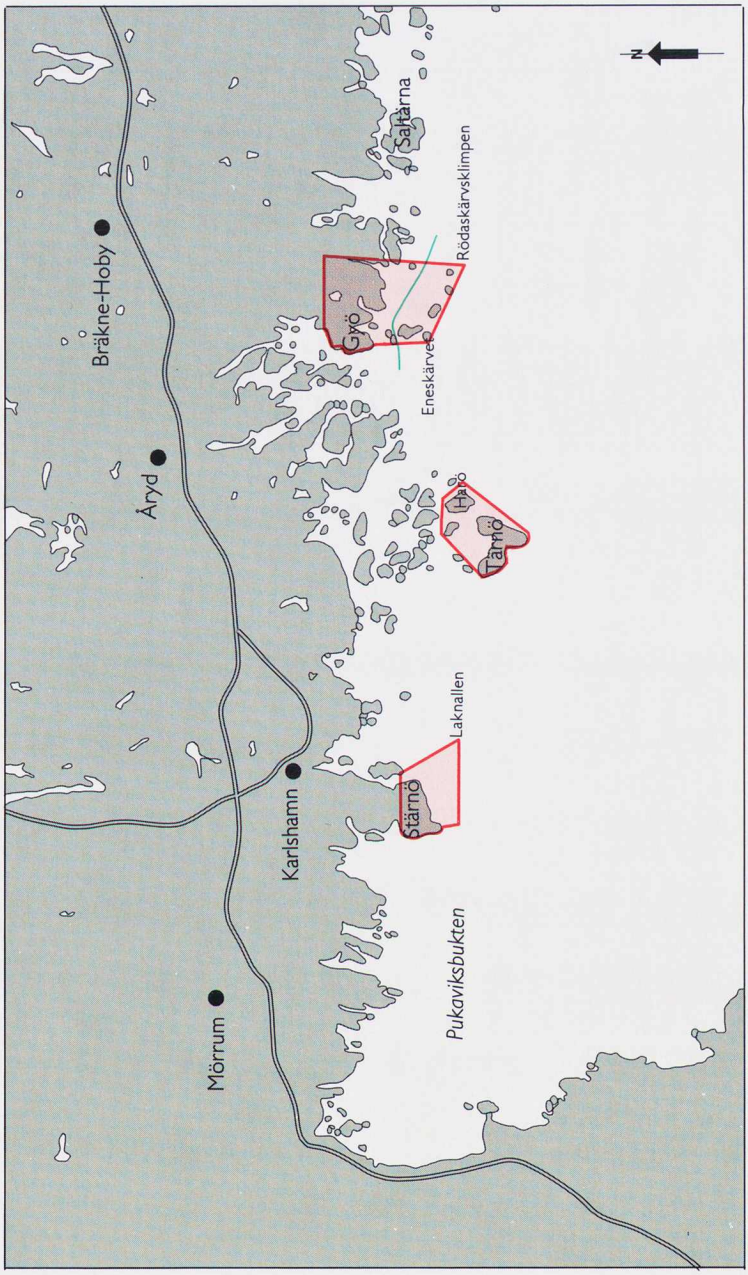
LMV/LiberKartor 85234

0 6 12 km

Arkösunds militära skyddsområde



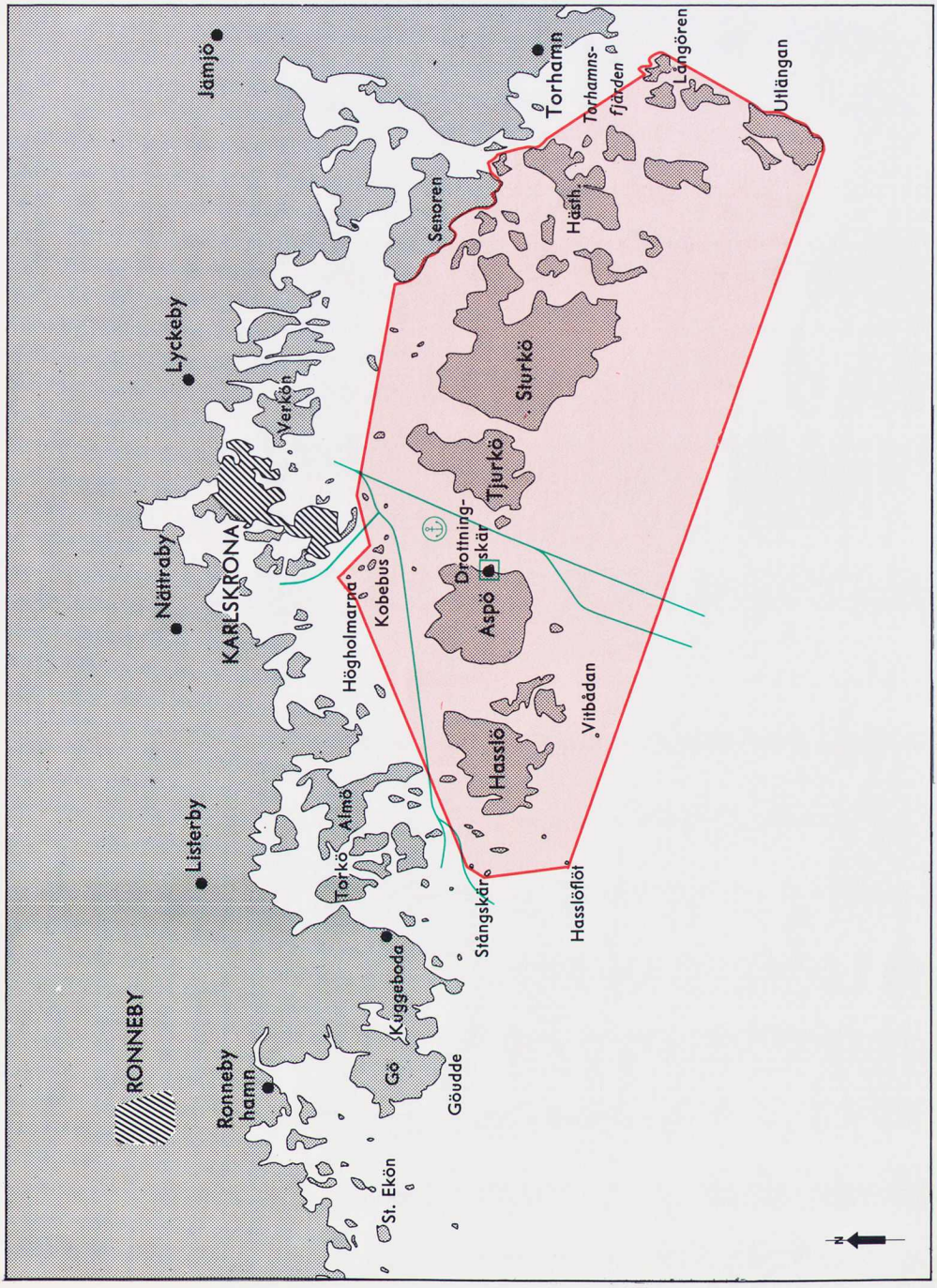
Gyö militära skyddsområde
Tärnö militära skyddsområde
Stärnö militära skyddsområde



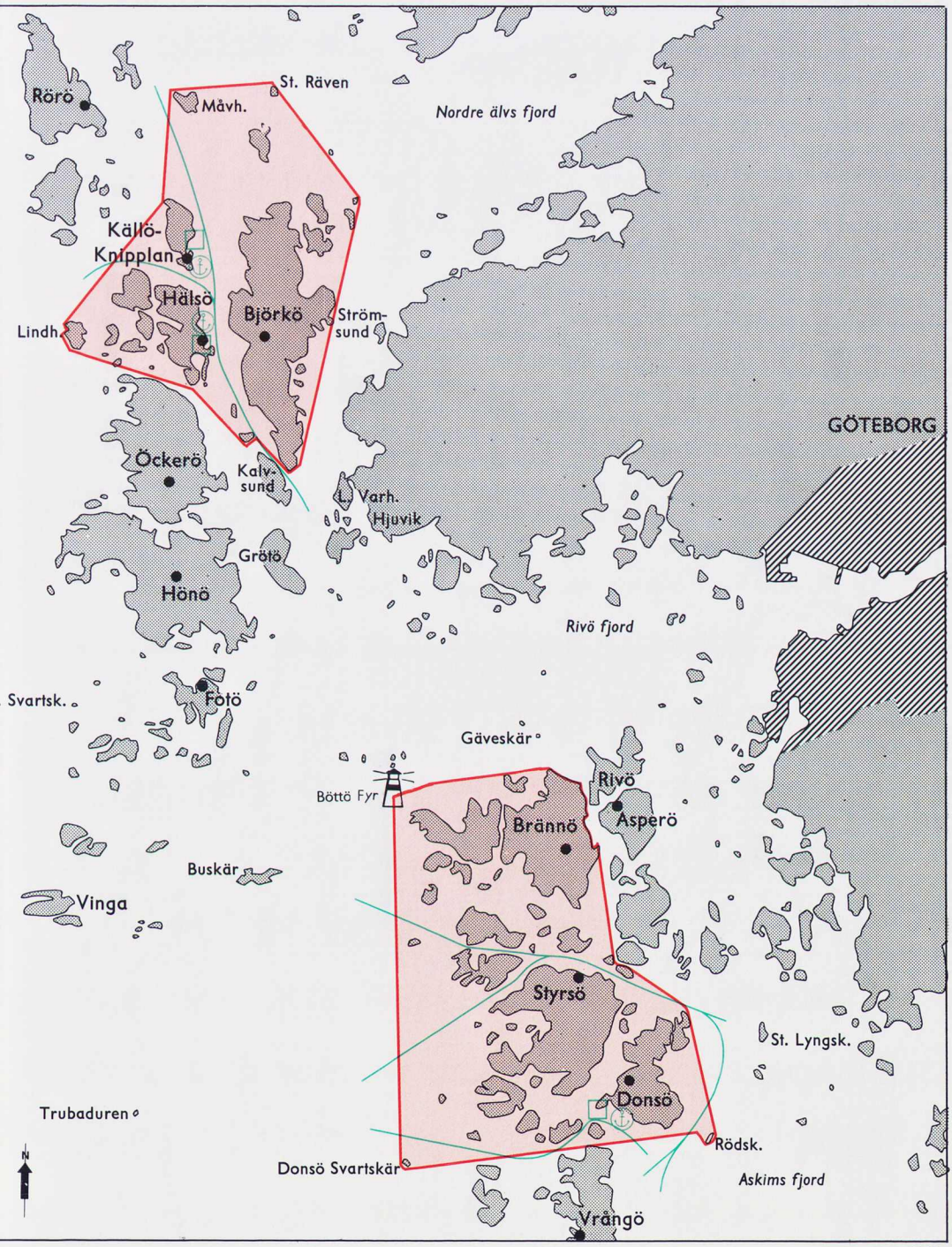
0 4 6 8 10 km

LMV/LiberKartor 85234

Karlskrona militära skyddsområde



Björkö militära skyddsområde
Styrsö militära skyddsområde



LMV/LiberKartor 85234