Ref.

En ny skyddslag

SOU 1988:8

Ref.

En ny skyddslag

Betänkande av utredningen om tillträdesskydd

SOU 1988:8

61

Statens offentliga utredningar
1988:8
Försvarsdepartementet

En ny skyddslag

Betänkande av utredningen om tillträdesskydd
Stockholm 1988

Sid

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING

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

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

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

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

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

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

Bestämmelser om rätt att få tillträde till ett skyddsföremål finns i dag intagna i en särskild kungörelse om passertillstånd. Eftersom dessa bestämmelser har ett omedelbart samband med reglerna om skyddsföremål föreslår utredningen att frågan om passertillstånd skall regleras i skyddslagen.

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

Förslag till

SKYDDSLAG (0000:00)

Härigenom föreskrivs följande.

INLEDANDE BESTÄMMELSER

1 §

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

2 §

Beslut om förbud som avses i 3 - 8 §§ eller om föreläggande enligt 11 § eller om besiktning enligt 12 § utfärdas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer eller enligt regeringens bemyndigande militär chef.

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

OM FÖRBUD MOT TILLTRÄDE OCH NÄRVARO

3 §

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

Egendom som skyddas enligt första stycket är militärt skyddsföremål.

4 §

Till skydd för anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg, fordon, viktig materiel eller område, som används eller avses för totalförsvarsändamål och som inte ägs, hyrs eller arrenderas av försvarsmakten, får utfärdas tillträdesförbud för obehöriga. Tillträdesförbud får även i annat fall utfärdas för anläggning, inrättning eller transportmedel om det behövs

för att tillgodose ett särskilt viktigt samhällsintresse. Förbudet får även omfatta den närmaste omgivningen kring egendom som nu sagts i den utsträckning som prövas oundgängligen nödvändig.

Egendom som skyddas enligt första stycket är civilt skyddsföremål.

5 §

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

6 §

Vid krig eller krigsfara eller när eljest särskild risk för sabotage bedöms föreligga får tillträdesförbud för obehöriga utfärdas för ett område inom vilket anläggningar och inrättningar som sägs i 3 § och 4 § är belägna (förbudsområde). Sådant förbud får också utfärdas för ett område där försvarsmakten tas eller kan antas bli tagen i anspråk för ingripande med vapenmakt. Vid beslut om förbud som nu sagts får hänsyn tas till ändamål som anges i 1 § andra meningen.

7 §

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

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

OM FÖRBUD MOT FOTOGRAFERING M.M.

8 §

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

OM FÖRBUD MOT SJÖMÄTNING ELLER LODNING

9 §

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

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

OM MILITÄRT KONTROLLOMRÅDE

10 §

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

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

OM SÄRSKILDA SKYDDSÅTGÄRDER

11 §

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

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

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

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

Om bevakningen av en anläggning ankommer på försvarsmakten, får en militär myndighet besikta den för att ta reda på vilka åtgärder som har vidtagits eller bör vidtas för bevakningen.

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

OM BEVAKNING

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

Särskilda föreskrifter om bevakning meddelas av myndighet som regeringen bestämmer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16 §
Kroppsvisitation av mera väsentlig omfattning skall såvitt möjligt ske inomhus i avskilt rum och i vittnes närvaro. Kroppsvisitation av kvinna får inte utan att synnerliga skäl föreligger verkställas eller bevittnas av någon annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Vad som har sagts nu utgör dock inte hinder mot att det i annan ordning företas

sådan ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som avser endast eftersökande av vapen eller annat farligt föremål.

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

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

OM PASSERTILLSTÅND

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

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

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

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

ANSVARSBESTÄMMELSER M.M.

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

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

22 §

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

23 §

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

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

24 §

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

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

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

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

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

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

Förslag till

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

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

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

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

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

2 §

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

3 §

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

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

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

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

4 §

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

5 §

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

6 §

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

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

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

Beslut om besiktning enligt 11 § skyddslagen meddelas av länsstyrelsen.

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

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

1 INLEDNING

1.1 Direktiven

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

"Gundläggande 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 anlsutning 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 fotografier 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 befogenheter 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 har riktats mot den redovisade lagstiftningen. Vad gäller invändningarna mot skyddslagen har dessa främst gått upp på att lagen 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 departementschef beträffande utredningens uppdrag förljande:

"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 ombudsman (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 befogenheter 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 utredaren 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."

Utredningen har senare genom tilläggsdirektiv (Dir. 87:26) fått i uppdrag att utreda frågan om sekretessgranskning av landskapsinformation m. m.

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 - vad gäller det allmänna hemvärnet - redovisat i delbetänkandet (Ds Fö 1983:11) Tjänstgöring i fred för hemvärnet.

Den andra frågan gäller systemet med skydds- och kontrollområden. Den frågan har utredningen behandlat i sitt betänkande (SOU 1986:7) Militära skyddsområden.

I det här betänkandet behandlar utredningen den återstående frågan enligt de ursprungliga direktiven, nämligen behovet av en reformering av skyddslagen för anpassning till totalförsvarssynen.

Utredningens arbete med att se över skydds- och kontrollområden innebar att de olika områdena besöktes. I samband därmed sammanträffade utredningen med företrädare för dels militära myndigheter dels civila myndigheter, såsom länsstyrelse och polis. Vid dess sammanträffanden togs inte bara frågor rörande skydds- och kontrollområdena upp, utan utredningen fick också tillfälle att diskutera skyddslagen med de olika myndigheternas företrädare.

För att få en samlad bild av det föreliggande reformbehovet vad gäller skyddslagen har utredningen vänt sig till överbefälhavaren och samtliga länsstyrelser. ÖB och länsstyrelserna har därvid ombetts besvara ett stort antal frågor angående skyddslagens tillämpning idag. De tillfrågade myndigheterna har även beretts tillfälle att ge sin syn på önskvärda förändringar i lagstiftningen.

Under utredningsarbetet har samråd ägt rum med ett stort antal myndigheter som på ett eller annat sätt berörs av skyddslagen. Här kan nämnas försvarets materielverk, riksbanken, rikspolisstyrelsen, statens järnvägar, statens vattenfallsverk, televerket, Sveriges Radio och överstyrelsen för civil beredskap. Utredningen har även haft kontakt med industriföretag som levererar försvarsmateriel.

Som ett led i utredningsarbetet har utredningen besökt Förbundsrepubliken Tyskland.

Till utredningen har också överlämnats ett antal skrivelser för beaktande i utredningens arbete.

2 SÄKERHETSSKYDD OCH TILLTRÄDESSKYDD

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.

I sitt betänkande (SOU 1986:7) Militära skyddsområden har utredningen givit en beskrivning av underrättelsehotet i huvudsak baserad på materiel som försvarsstaben tillställt utredningen men också på diskussioner i samband med besök hos olika myndigheter. Även i det betänkande som nu läggs fram är det på sin plats att lämna en liknande redogörelse. Vid de kontakter som utredningen haft med myndigheter under den här utredningsetappen har det inte kommit fram något som visar att underrättelsehotet minskat eller ändrat karaktär. Den nedan lämnade redogörelsen för underrättelsehotet bygger därför på den föregående men har anpassats till den aktuella frågan om en ny skyddslag.

Underrättelseverksamhet bedrevs ursprungligen mot i huvudsak militära mål. Genom åren har en kontinuerlig breddning av inriktningen skett till att numera omfatta alla delar av ett modernt samhälle.

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 - 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.

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 en överblick eller en "inventering", medan andra ger detaljer inom ett mycket begränsat område.

Ett överraskande angrepp ställer - om det skall ha utsikt att lyckas - större krav på detaljinformation än anda angreppsformer. Underrättelsetjänsten får därför en ökad roll särskilt i fredstid. Den utveckling mot ökad snabbhet, operativ rörlighet och samlade resursinsatser som skett vid stridskrafterna och spaningsmedlen i vårt närområde ökar betydelsen av att hålla ett gott sekretess- och tillträdesskydd såväl beträffande militära anläggningar och inrättningar som i fråga om civila sådana.

Vad ovan sagts beträffande behovet av ett sekretess- och tillträdesskydd gäller också för områden i vissa fall. Den undervattensverksamhet som sedan ett antal år bedrivs av främmande makt i vissa militärt intressanta kustområden och den risk för omfattande sabotageverksamhet som bedöms föreligga i ett skymningsläge kan tas som exempel härpå. I den underrättelseverksamhet som kontinuerligt bedrivs från olika plattformar syns ett speciellt intresse ägnas åt områden och platser där vi bedriver övningar och genomför försök med ny militär materiel. I detta sammanhang kan erinras om de observationer av s.k. TIR-bilar som har registrerats i anslutning till områden och objekt som är känsliga i militärt hänseende eller eljest från totalförsvarssynpunkt.

Sammanfattningsvis kan liksom i betänkandet Militära skyddsområden konstateras att någon minskning av underrättelseverksamheten inte har skett, utan att den snarare har ökat. Man kan inte heller bortse från den direkta kopplingen till sabotage- eller krigsplanläggningsförberedelser som kan tänkas utföras.

2.2 Begreppen säkerhetsskydd och tillträdesskydd

2.2.1 Säkerhetsskydd

Säkerhetsskydd brukar inom försvarsmakten definieras 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 (säkerhetsskyddsförordningen). Förordningen skall tillämpas på sådana statliga myndigheter som tar befattning med uppgifter eller förhållanden som rör totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Den tillämpas inte på regeringskansliet eller på riksdagens myndigheter.

Enligt förordningen skall varje myndighet svara för att det finns ett tillfredsställande säkerhetsskydd inom myndighetens verksamhetsområde. Säkerhetsskyddet omfattar framför allt följande moment:

- sekretessskydd; 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.

Föreskrifter för verkställigheten av säkerhetsskyddsförordningen meddelas av överbefälhavaren och rikspolisstyrelsen. Det åligger också ÖB och RPS 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 främst sekretesskydd, tillträdesskydd och 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.

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 byggt 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.

2.2.2 Tillträdesskydd

Som framgått ovan utgör tillträdesskydd en del av säkerhetsskyddet. I säkerhetsskyddsförordningen finns en definition av begreppet tillträdesskydd. I sak samma definition av begreppet återfinns i FA SÄK.

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 sekretess-

lagen. 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 bl.a. 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.

3 GÄLLANDE RÄTT

3.1 Rörelsefriheten enligt regeringsformen (RF)

I 2 kap. 8 § RF föreskrivs att varje medborgare är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket. Denna bestämmelse har betydelse för sådana frågor som möjligheten att spärra av större områden med stöd av skyddslagen. Det finns därför anledning att något beröra vad förarbetena till bestämmelsen om rörelsefrihet innehåller.

1809 års RF innehöll endast i mycket begränsad omfattning bestämmelser som motsvarande de rättighetsförklaringar som ingick i andra staters författningar.

År 1954 tillsattes en parlamentarisk utredning, författningsutredningen, med uppgift att genomföra en modernisering av författningen. I sitt förslag till ny RF tog utredningen även upp de grundläggande fri- och rättigheterna.

I 2 kap. 2 § i utredningens förslag till författning slogs fast bl.a. att svensk medborgare åtnjuter personlig frihet samt rätt att fritt välja vistelseort inom riket. Dessa friheter fick inte inskränkas annat än genom lag eller med stöd av lag.

Författningsutredningens förslag lades inte till grund för en allmän författningsrevision.

År 1966 tillsattes en ny utredning för att lösa författningsfrågan. Utredningen antog namnet grundlagberedningen.

De medborgerliga fri- och rättigheterna fanns i grundlagberedningens förslag inte samlade i ett särskilt kapitel utan var fördelade så att de fri- och rättigheter som var av särskild betydelse för den politiska verksamheten togs in i det kapitel som rörde normgivningsmakten (7 kap.), medan skydd i andra avseenden föreskrevs i det kapitel som behandlade rättskipning och förvaltning. Skyddet för rörelsefriheten kom därmed att hamna i 7 kap. I 2 § föreskrevs sålunda att en svensk medborgare skall ha frihet att röra sig inom riket.

Beträffande rörelsefriheten uttalade grundlagberedningen följande (SOU 1972:15 s. 158):

Ett nödvändigt moment i den politiska friheten är rätten för varje medborgare att röra sig inom riket. Den som agiterar för en ståndpunkt måste kunna sätta sig i förbindelse med dem han vill påverka. Även bortsett därifrån är rätten att röra sig fritt en självklarhet i ett demokratiskt samhälle. Godtycklig inspärrning eller hot om inspärrning skulle kunna begagnas som påtryckningsmedel för att förkväva de övriga politiska friheterna. Grundlagen bör i sitt principstadgande om dessa friheter inte sakna grundsatsen att var och en har frihet att röra sig inom riket. - Den rätt som grundlagstadgandet ger medborgarna innebär inte att medborgarna skall kunna sätta sig över trafikföreskrifter och liknande bestämmelser. Att en vägtrafikant vid möte skall färdas på vägens högra sida är exempelvis inte någon begränsning i hans rörelsefrihet i grundlagens mening. I första hand åsyftas begränsningar som drabbar en viss person eller vissa bestämda personer men inte andra som befinner sig i samma yttre situation. Tvångsmässigt omhändertagande, liksom reseförbud, innebär sålunda begränsningar av rörelsefriheten. Ett generellt förbud för invånare i en viss landsända att besöka andra delar av landet skulle emellertid också utgöra en begränsning i grundlagstadgandets mening. Detta gäller självklart också ett allmänt förbud för medborgarna att lämna hemorten. Detsamma gäller avspärrning av större områden, såsom gränszoner och delar av skärgården, av hänsyn till försvaret, likaså avspärrning eller frihetsberövande med syfte att hindra spridning av smittsam sjukdom. Att en brottplats avspärras under en utredning eller att ett militärt förråds- eller övningsområde hålles avstängt kan däremot inte sägas vara en begränsning i denna mening. Inte heller innebär det en sådan begränsning när det i brottsbalken föreskrivs straff för den som tar olovlig väg över tomt eller plantering eller över annan äga som kan ta skada. Samma gäller vägtrafikförordningens förbud mot obehörig motortrafik på enskild väg. Avgörande bör i första hand vara om avstängningen mera varaktigt hindrar den som är instängd eller utestängd från att komma i kontakt med andra människor.

Förslag till ny RF förelades riksdagen genom prop. 1973:90. Propositionen bygger på grundlagberedningens förslag. Vad beredningen därvid uttalat beträffande rörelsefriheten lämnades av departementschefen utan erinran.

I propositionen togs de grundläggande fri- och rättigheterna upp i ett särskilt kapitel, 2 kap. I 4 § 7 p. föreskrevs att varje medborgare gentemot det allmänna skall vara tillförsäkrad rörelsefrihet: frihet att röra sig inom riket och att lämna riket.

Konstitutionsutskottet (KU) uttalade sig inte särskilt om rörelsefriheten och skyddet för denna. Olika meningar gjorde sig dock gällande i fråga om vilka fri- och rättigheter som borde åtnjuta grundlagsskydd. Utskottets behandling mynnade ut i att frågan på nytt borde utredas i hela dess vidd (KU 1975:26 s. 51).

I det förslag till RF som antogs av riksdagen kom skyddet för rörelsefriheten att inflyta i 2 kap. 1 § 7 p. Lydelsen var oförändrad.

1973 års fri- och rättighetsutredning, som var ett resultat av KU:s hemställan i samband med behandlingen av förslaget till RF, avlämnade sitt betänkande 1975 - Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75).

Utredningen framhöll inledningsvis att rörelsefriheten måste betraktas som en av de mest grundläggande mänskliga friheterna. Trots detta kunde och kan rörelsefriheten inskränkas i många fall. Förutom frihetsberövanden kan mindre ingripande frihetsinskränkningar förekomma i olika syften, t.ex. förbud att vistas på viss plats av försvarshänsyn eller på grund av smittofara.

Enligt utredningen var det uppenbart att de begränsningar i rörelsefriheten som fanns måste bestå. Utredningen utgick därför från att inskränkningar i rörelsefriheten skulle finnas i de former och i huvudsakligen den utsträckning som gällde.

Utredningen pekade på att rörelsefriheten var kringgärdad med flera skyddsregler. En grundläggande sådan var att inskränkningar i rörelsefriheten får göras endast genom lag, stiftad av riksdagen.

I utredningens förslag togs bestämmelsen om rörelsefrihet in i en särskild paragraf, 2 kap. 7 §. Bestämmelsen avvek innehållsmässigt inte från vad som tidigare gällde.

I en bilaga i betänkandet - nr 10 - lämnade utredningen en redogörelse för vad gällande rätt innehöll beträffande rörelsefriheten. Härvid framhöll utredningen att utgångspunkten var att det förelåg rörelsefrihet och att det var inskränkningar i denna som fordrade rättsligt stöd. En beskrivning av gällande rätt blev därför en redogörelse för de inskränkningar som fanns.

Den inskränkning i rörelsefriheten som tillträdesförbud enligt skyddslagen innebär hänförde utredningen till vad man betecknade som generella frihetsinskränkningar. Härmed avsåg utredningen sådana frihetsinskränkningar som åvilar en tämligen obestämd krets av personer eller rent av alla eller nästan alla personer i landet. Sådana frihetsinskränkningar har andra funktioner än de individuella frihetsinskränkningarna.

I prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen konstaterade departementschefen att utredningens förslag inte innebar någon ändring vad gällde rörelsefriheten och vad därmed skall förstås. Departementschefen delade uppfattningen att den gällande definitionen var lämplig i sak.

I det av riksdagen senare antagna förslaget behandlades rörelsefriheten i 2 kap. 8 §. Rörelsefrihet definieras där så att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och lämna detta.

Vid riksdagsbehandlingen framfördes inga erinringar mot det framlagda förslaget i denna del.

Frågan om de grundläggande fri- och rättigheterna har behandlats även av rättighetsskyddsutredningen. Utredningens förslag (SOU 1978:34) medförde lika lite som förslaget från 1973 års fri- och rättighetsutredning någon ändring av definitionen på rörelsefrihet.

Undredningen behandlade bl. a. frågan huruvida en avspärrning av ett markområde berör RF:s skydd för rörelsefriheten. Enligt utredningen beror detta i första hand av hur stort det aktuella området är. Även andra faktorer som t. ex. hur länge avspärrningen avses vara samt dess intensitet har enligt utredningen betydelse. Bestämmelserna i 4, 11 och 30 §§ smittskyddslagen utgjorde enligt utredningen exempel på frihetsbegränsande föreskrifter.

De relativt knapphändiga motivuttalandena angående den närmare innebörden av begreppet rörelsefrihet visar att gränsen mellan den grundlagsskyddade rörelsefriheten och den "rörelsefrihet" som faller utanför grundlagsskyddet är oklar och flytande. Av avgörande betydelse för frågan om en föreskrift om tillträdesförbud medför begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten är enligt förarbetena till RF om förbudet gäller för längre tid och inom större områden. Särskild vikt synes läggas vid om medborgarna genom föreskriften berövas möjligheten att utöva övriga fri- och rättigheter eller får dessa rättigheter mer eller mindre beskurna. Någon skarp gräns kring det grundlagsskyddade området kan under alla förhållanden inte urskiljas.

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

Det nu gällande lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. kan härledas från en lag från 1913 innefattande vissa bestämmelser till skydd för hemligheter av betydelse för rikets försvar.

1913 års lag kom till i samband med att det samma år infördes bestämmelser om straff för spioneri även i fredstid. Avsikten med lagen var att ge ökad effektivitet åt straffbestämmelserna om spioneri. Det finns anledning att ha detta lagens ursprungliga syfte i åtanke när man bedömer skyddslagen.

3.2.1 Historik

1913 års lag

I juni 1911 avgav chefen för generalstaben ett betänkande med förslag till lag om skydd för hemligheter av militär betydelse. Lagförslaget innehöll dels straffbestämmelser för spioneri, dels bestämmelser motsvarande dem som senare inflöt i 1913 års lag.

Beträffande behovet av den föreslagna lagstiftningen uttalade generalstabschefen i huvudsak följande. Utvecklingen hade visat att det behövdes ett legalt skydd för militära hemligheter. I samma takt som försvaret hade utvecklats och vuxit i betydelse hade det tilldragit sig ett stegrat intresse från andra länders sida. Det var inte bara krigsmedlen som sådana som tilldrog sig intresse, utan även andra faktorer som var av betydelse för krigsföringen såsom terrängförhållanden, kommunikationer, underhållsmöjligheter o.s.v. Dessutom var det en allmän uppfattning att militära hemligheter måste skyddas för att försvarsmöjligheterna inte skulle äventyras.

Sedan lagförslaget över- och omarbetats i justitiedepartementet utfärdades den 9 maj 1913 lagen innefattande vissa bestämmelser till skydd för hemligheter av betydelse för rikets försvar. Bestämmelserna om spioneri infördes i 8 kap. strafflagen.

1913 års lag omfattade fyra paragrafer. I princip utgjorde den ett komplement till spionerilagstiftningen i strafflagen. Genom lagen straffbelades nämligen förfaranden som kunde utgöra förberedelse till spioneri. Under vissa omständigheter kunde lagen komma att fylla samma uppgift i fråga om sabotagehandlingar.

Enligt 1 § skulle den kunna straffas som genom att lämna oriktiga uppgifter om sina personliga förhållanden eller på annat sätt svikligen beredde sig tillträde till någon för rikets fasta försvar avsedd anläggning eller till förråd, fabrik, varv, kasern eller liknande anläggningar som tillhörde försvaret eller till något av krigsmaktens fartyg. Straffet var böter eller fängelse i högst ett år. Samma straff kunde drabba den som efter att obehörigen ha kommit in i en anläggning eller liknande stannade kvar där.

1 2 § stadgades straff för den som överträdde ett i laga ordning meddelat förbud att beträda anläggning, inrättning eler fartyg. Straffet var böter högst tvåhundra kronor. Detsamma gällde den som överträdde ett förbud att närvara vid härens eller flottans övningar.

I 3 § straffbelades förfaranden som bestod i att någon utan tillstånd avbildade eller beskrev någon för rikets fasta försvar avsedd anläggning eller del därav eller till sådan anläggning hörande anordning för försvarsändamål. För straffbarhet fordrades att det kunde uppkomma skada för försvaret genom att avbildningen eller beskrivningen uppenbarades. Straffet för gärningar av detta slag var böter eller fängelse högst sex månader.

Slutligen stadages i 4 § straff för den som utan tillstånd företog sjömätning eller lodning vid rikets kuster eller i därtill hörande skärgårdar, farleder eller hamnar. Även här var straffet böter eller fängelse högst sex månader.

1940 års lag

I oktober 1939 hemställde chefen för försvarsstaben att 1913 års lag skulle ändras i vissa avseenden. Försvarsstabschefen anförde bl. a. att lagens tillämpningsområde borde utvidgas så att även förhållanden som inte hade ett direkt samband med försvarsväsendet men ändå var av betydelse för försvaret kom i åtnjutande av det skydd lagen gav.

Chefen för justitiedepartementet tillkallade i oktober 1939 två sakkunniga med uppdrag att se över spioneribestämmelserna och vad därmed sammanhängde. I april 1940 överlämnade de sakkunniga sitt betänkande (SOU 1940:8) med förslag till lag om ändrad lydelse av 8 kap. strafflagen m. m. jämte därmed sammanhängande författningar. De sakkunniga föreslog bl. a. att 1913 års lag skulle ersättas med en ny lag, benämnd lag med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.

De sakkunniga anförde inledningsvis att 1913 års lag inte längre motsvarade tidens krav. Det största felet var att lagen bara beredde skydd för försvarshemligheter. Enligt de sakkunniga borde lagen skydda även andra statshemligheter t. ex. rörande folkförsörjningen. Vidare borde skyddet avse inte blott spioneri utan även sabotage.

De sakkunniga anmärkte också på att 1913 års lag inte gjorde någon åtskillnad på freds- eller krigstid. Lagen borde dock täcka det behov av skydd som med visshet skulle komma att påkallas i en kritisk situation.

Lagens huvudsyfte borde, enligt de sakkunniga, vara att hindra tillträde för obehöriga till anläggningar och områden, som är av vikt för försvaret eller folkförsörjningen. Med denna utvidgning av lagens tillämpningsområde uppkom frågan vilken myndighet -- militär eller civil -- som skulle äga meddela de i lagen avsedda förbuden. Denna fråga borde regleras i lagen, varvid det var nödvändigt att beakta att de militära myndigheternas befogenheter måste ökas vid krig.

Beträffande förbudets omfattning och inriktning uttalade de sakkunniga följande:

Förbudet bör i första hand kunna avse anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område, som tillhör försvarsväsendet eller nyttjas av detta eller för dess räkning, samt krigsmaktens företag, övningar eller försök. Emellertid bör förbudet redan i fredstid kunna utvidgas till att avse anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område, som eljest är av betydelse för försvarsväsendet. Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden bör det kunna avse även anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område, som är av betydelse för folkförsörjningen. Erfordras förbud av sistnämnda slag i fredstid, torde det däremot vara tillräckligt, att länsstyrelsen meddelar fridlysningsbeslut[1]). - Förbudet bör ej blott avse beträdande eller vistelse utan även fotografering, avbildning eller beskrivning ävensom innehav av sprängämnen. Därigenom markeras lagens syfte att hindra spioneri och sabotage. - När fråga är om anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område, som tillhör eller nyttjas av försvarsväsendet, eller krigsmaktens företag, övningar eller försök, bör bemyndigandet lämnas vederbörande militära befälhavare. Detta kan naturligen ske genom generella bestämmelser. Gäller det anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område, som eljest är av betydelse för försvaret, bör rätten i fredstid tillkomma länsstyrelse. Samma bör gälla vid krig eller krigsfara i fråga om anläggning etc., som är av betydelse för folkförsörjningen. - Vid krig eller krigsfara kan man emellertid ej bibehålla denna uppdelning. Man måste då tänka sig, att militärmyndigheterna i större eller mindre utsträckning övertaga de civila myndigheternas befogenheter.

---

1) Enligt 1937 års landshövdingeinstruktion ålåg det länsstyrelsen att övervaka att almän ordning och säkerhet upprätthölls. Med stöd härav kunde länsstyrelsen vid vite förbjuda obehöriga att beträda områden som var av betydelse för försvaret. Det skedde i form av fridlysning och tillämpades i viss utsträckning.

Vid krig eller krigsfara var det, enligt de sakkunnigas mening, av betydelse att militärmyndigheterna utövade kontroll över civilbefolkningen inom hotade områden. Lagen borde ge möjligheter att utfärda bestämmelser härom. Därför föreslogs att Kungl. Maj:t skulle få rätt att fastställa särskilda områden, säkerhetsområden, där militärmyndigheterna skulle kunna utfärda förbud av det slag som lagen innehöll. De sakkunniga betonade att de befogenheter som lagen avsåg att lämna inte fick tas till intäkt för att förvisa viss person från hans bostad utan borde ha mer allmän karaktär. Däremot borde hinder inte föreligga att med stöd av lagen låta evakuera ett område, om krigsoperationerna fordrade det. Kungl. Maj:t borde också över huvud få rätt att meddela förbud mot fotografering, beskrivning eller avbildning av militära trupper, krigsmateriel o.dyl.

De sakkunnigas förslag till lag innehöll vidare bestämmelser om att lodning och sjömätning inte fick företas utan tillstånd.

Som en nyhet upptogs i lagförslaget att förverkande kunde ske av fotografier, avbildning etc. samt av de apparater som använts för ändamålet.

Slutligen föreslogs att straffet för överträdelse av förbuden skulle skärpas.

Genom prop. 1940:217 förelades riksdagen förslag til lag med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. Förslaget, som endast med obetydliga avvikelser överensstämde med vad de sakkunniga föreslagit, antogs av riksdagen (rskr 1940:248). Lagen utfärdades den 17 maj 1940 nr 358.

Med stöd av lagen utfärdades den 24 maj 1940 tillämpningsbestämmelser (bevakningskungörelse 1940:383).

Bevakningskungörelsen innehöll bl. a. vilka befogenheter som tillkom den som hade i uppgift att bevaka skyddsföremål. Officer, underofficer, militär post, vakt och patrull med bevakningsuppgift hade sålunda rätt att gripa och kvarhålla den som kunde misstänkas för spioneri eller sabotage eller för att ha överträtt förbud, som meddelats med stöd av skyddslagen. Bevakningspersonal som nu sagts hade också rätt att ta i beslag föremål som kunde ha betydelse för utredningen i saken. Om den gripne var civil person skulle han överlämnas till polismyndigheten.

I bevakningskungörelsen föreskrevs också att en var var skyldig att på anfordran av militär post etc. uppge namn och hemvist. Den som undandrog sig detta eller kunde misstänkas uppge falskt namn fick tas i förvar. En civil person skulle överlämnas till polismyndigheten.

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

1960 års ändringar

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

Civilförsvarsutredningen föreslog i ett år 1958 framlagt betänkande att det särskilda skyddet mot spioneri och sabotage skulle regleras i en särskild lag. Den föreslagna lagen bar rubriken "lag om särskilda åtgärder till förhindrande av spioneri m. m. i fråga om vissa anläggningar".

I prop. 1960:5 med förslag till civilförsvarslag behandlades även frågan om särskilt skydd mot spioneri och saboatage vid vissa industriella anläggningar. Departementschefen uttalade därvid att såväl stadgandet i 57 § civilförsvarslagen som bestämmelserna i 2 § skyddslagen syftade till att tillgodose behovet av särskilt skydd för bl. a. anläggningar av betydelse för försvaret och för folkförsörjningen. Med hänsyn till överensstämmelsen i fråga om syfte och verkningar syntes det naturligt att bestämmelserna i ämnet sammanfördes i en lag. Enligt departementschefen borde det ske genom att innehållet i 57 § civilförsvarslagen i huvudsak oförändrat intogs i skyddslagen.

I den nämnda propositionen föreslogs att tre nya paragrafer betecknade 4-6 §§ skulle införas i skyddslagen. Förslaget om ändring i skyddslagen antogs av riksdagen. Skyddslagens bestämmelser i 4-6 §§ har därefter inte ändrats i något hänseende av betydelse.

Vid remissbehandlingen av civilförsvarsutredningens förslag hade överbefälhavaren framfört viss kritik beträffande utformningen av 4 §. Överbefälhavaren påpekade att en förutsättning för att skyddsåtgärder skulle kunna påfordras var att åtgärden var påkallad av hänsyn till fara för fientlig verksamhet. Enligt överbefälhavarens mening visade erfarenheterna att behovet av skyddsåtgärder borde bedömas med hänsyn till faran för landsskadlig verksamhet.

Vattenfallsstyrelsen ansåg att det borde framgå klarare av lagen att det kan påfordras att skyddsåtgärder vidtas redan i fredstid.

Med anledning av vad överbefälhavaren påpekat uttalade departementschefen att det inte i detta sammanhang kunde bli tal om någon genomgripande revidering av gällande regler. Men samtidigt framhöll han, att skyddsåtgärder borde kunna påfordras även vid fara för spioneri och sabotage som inte var att hänföra till fientlig verksamhet.

1980 års ändringar

I en prop. 1979/80:122 om ordningsvakter och bevakningsföretag föreslogs en lag om ordningsvakter. Den föreslagna lagstiftningen ledde också till ändringar i skyddslagen. Propositionen byggde i dessa delar på betänkandet (SOU 1978:33) Ordningsvakter.

Ändringarna i skyddslagen innebar att militär befälhavare och länsstyrelse fick rätt att förordna skyddsvakt för bevakning av skyddsföremål. Tidigare hade det varit den lokala polismyndigheten som meddelade förordnande att utföra bevakning av skyddsföremål. Efter ändringen skall förordnanden av detta slag meddelas av militär myndighet såvitt gäller militära skyddsföremål och av länsstyrelse i fråga om civila skyddsföremål. På den militära sidan har förutsatts att förordnandet av skyddsvakt regelmässigt skall meddelas av försvarsområdesbefälhavare.

I den bestämmelse (10 §) som anger vilken myndighet som kan förordra skyddsvakt har tagits in en regel om att skyddsvakt under krig hör till försvarsmakten. Regeln har betydelse främst för situationer som kan uppstå i händelse av överraskande anfall innan mobilisering har genomförts. En skyddsvakt som i ett sådant läge alltjämt upprätthåller bevakningen kommer att höra till försvarsmakten och avses därmed få ställning som kombattant.

I och med detta har han befogenhet att ingripa även mot fientliga soldater om så skulle behövas för bevakningsuppgiftens fullgörande.

Ändringarna i övrigt innebar att de bestämmelser som reglerade bevakningspersonalens befogenheter togs in i skyddslagen. Tidigare hade bara de allmänna bestämmelserna härom funnits i skyddslagen, medan befogenheternas närmare innehåll hade preciserats i bevakningskungörelsen. Omdisponeringen berodde på att det var fråga om befogenheter för bevakningspersonalen som grundlagsenligt skall ha lags valör och därför rätteligen hör hemma i skyddslagen.

De bestämmelser i bevakningskungörelsen -- 3-5 §§ -- som angav vilka befogenheter bevakningspersonalen hade upphävdes samtidigt.

3.2.2 Nuvarande skyddslag

Lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. har, vilket framgår av dess tillkomsthistoria, som huvudsyfte att hindra tillträde för obehöriga till anläggningar och områden som är av vikt för försvaret eller folkförsörjningen. Av lagens förarbeten framgår klart att tillträdesförbudet skall avse att förhindra spioneri och sabotage. Det är viktigt att understryka detta. Det medför nämligen att ett beslut om tillträdesförbud med stöd av skyddslagen inte kan utfärdas för andra ändamål. Sålunda är det inte möjligt att med stöd av skyddslagen utfärda tillträdesförbud till ett område om avsikten därmed är att skydda allmänheten från att komma till skada. Denna begränsning i skyddslagens tillämpningsområde framgår klart av ett regeringsbeslut som avsåg besvär över ett beslut om tillträdesförbud till ett skjutfält.

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

Förbud av detta slag kan, enligt 2 § 1 st., av regeringen eller enligt regeringens bemyndigande av vederbörande länsstyrelse utfärdas i fråga om anläggning m. m. som eljest är av betydelse för försvarsväsendet.

Enligt 2 § 1 st. kan även kärnkraftanläggning eller annan anläggning som avses i 2 § atomenergilagen (1956:306) beläggas med förbud som avses i 1 §. Denna utvidgning av skyddslagens tillämpningsområde infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1977. Av uttalanden i lagstiftningsärendet framgår att det var riskerna för att kärnkraftanläggningarna blev mål för terroristangrepp som motiverade att dessa anläggningar fördes in i skyddslagen. I detta fall är det således på sätt och vis ett annat motiv som åberopas än de som ligger bakom skyddslagens bestämmelser i övrigt. Det torde dock vara klart att den valda lösningen när det gäller att bereda kärnkraftanläggningar skydd får ses som något av en nödlösning.

När riket befinner sig i krig eller krigsfara eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden utsträcks, enligt 2 § 2 st., möjligheten att utfärda förbud, som avses i 1 §, till att även omfatta anläggning m. m., som är av betydelse för folkförsörjningen.

I 3 § föreskrivs att regeringen under förhållanden som nämns i 2 § 2 st., dvs. vid krig eller krigsfara m. m., kan avdela särskilda säkerhetsområden. Inom ett sådant område kan regeringen bemyndiga vederbörande militära befälhavare att utfärda förbud som det under andra förhållanden ankommer på länsstyrelsen att utfärda. I paragrafen anges att som säkerhetsområde jämväl skall anses krigsskådeplats.

3 § innehåller också ett bemyndigande för regeringen att vid krig etc. utfärda generellt förbud mot fotografering och avbildning av militära trupper, krigsmateriel eller dylikt.

Enligt 4 § kan länsstyrelsen föreskriva att den som driver viss industriell eller annan verksamhet skall vidta särskilda åtgärder för att skydda driften. Det kan bl. a. vara fråga om att anordna bevakning eller inhägnad. En förutsättning för att länsstyrelsen skall kunna meddela föreskrifter om särskilda skyddsåtgärder är att det är fråga om en verksamhet som är av väsentlig betydelse för försvaret eller folkförsörjningen.

5 § innehåller en bestämmelse om att ägaren eller innehavaren av en anläggning som avses i 4 § är skyldig att tillåta att länsstyrelsen

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

Den som ålagts att vidta viss åtgärd enligt 4 § kan föreläggas vite att inom viss tid fullgöra skyldigheten.

I 7 § återfinns bestämmelser om straff för den som bryter mot förbud enligt 1, 2 eller 3 §. Straffet är böter eller fängelse ett år. Straff kan även ådömas där någon, även om förbud inte har meddelats, genom förklädnad eller genom att lämna oriktig uppgift om sina personliga förhållanden eller eljest svikligen berett sig tillträde till anläggning m. m. eller tillfälle att närvara vid företag, övningar eller försök som avses i lagen.

Vid sidan av dessa för varje särskilt fall utfärdade förbud finns i 8 § också ett allmänt förbud mot att företa sjömätning och lodning vid rikets kuster eller i därtill hörande skärgårdar, farleder eller hamnar. Sjömätning eller lodning får endast ske efter tillstånd som meddelas av chefen för marinen. För den som bryter häremot är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

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

I 10 § finns bestämmelser om förordnande av skyddsvakt för bevakning av anläggning m. m. som skyddas enligt 1-3 §§.

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

I 11 § finns en utförlig reglering av vilka befogenheter som tillkommer polismän, personal vid försvarsmakten och skyddsvakter vid bevakning av ett skyddsföremål. Bevakningspersonalen kan sålunda begära att var och en som försöker få tillträde till eller uppehåller sig vid ett skyddsföremål

skall lämna uppgift om namn, födelsetid och hemvist samt kroppsvisitera denne och undersöka egendom som han för med sig och som inte utgör brev eller annan enskild handling. I vissa närmare angivna fall har bevakningspersonalen befogenhet att avvisa eller avlägsna eller, om det inte är tillräckligt, tillfälligt 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.

3.3 KK (1940:383) angående tillämpning av lagen den 17 maj 1940 (nr 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. - bevakningskungörelsen

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

Enligt 1 § andra stycket får förbud enligt 2 § skyddslagen utfärdas av länsstyrelsen, såvitt angår anläggning, inrättning, fartyg eller luftfartyg som där sägs jämte till sådan anläggning eller inrättning hörande område. En länsstyrelse får också meddela tillträdesförbud för annat område av betydelse för försvaret. Det krävs dock att det föreligger synnerliga skäl för att ett sådant förbud skall få utfärdas. Om sådant förbud utfärdas skall det anmälas till försvarsdepartementet.

Att tillstånd till lodning och sjömätning enligt 8 § skyddslagen meddelas av chefen för marinen framgår av 2 §.

I 3 § finns bestämmelser om vem som äger förordna skyddsvakter -- militär myndighet eller länsstyrelse.

Av 4 § framgår att om ett civilt skyddsföremål bevakas av såväl skyddsvakter som polismän, får den polisman som för befälet över polispersonalen bestämma att skyddsvakterna skall underställas honom.

3.4 Passertillstånd

I en kungörelse (1958:273) om passertillstånd anges under vilka förutsättningar passertillstånd får utfärdas. Passertillstånd medför rätt att få

tillträde till anläggning etc. som skyddas enligt skyddslagen.

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

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

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

3.5 Polisens befogenheter

3.5.1 Allmänt om befogenheterna

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

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

3.5.2 Befogenheter enligt polislagen (1984:387)

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 polisingripande. 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 §, som anger i vilka fall en polisman får använda våld, 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.

Av de bestämmelser som reglerar förutsättningarna för tillfälliga omhändertaganden kan här nämnas 13 §. Bestämmelsen tar sikte på de fall då någon uppträder så att han stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna eller då det gäller att avvärja en straffbelagd handling. 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 ⁺veksam. 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. polisstation -- 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.

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.

3.5.3 Befogenheter enligt polislagen som tillkommer andra än polismän

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 1916 års kungörelse angående vad militär personal i vissa fall har att iakttaga vid upprätthållande av allmän ordning m. m. En personalkategori 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.

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, on 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.

3.6 Bestämmelser för vaktpersonal vid försvarsmakten -- VaktB

Regeringen har i förordningen (FFS 1983:31) om tjänsteföreskrifter för försvarsmaktens personal föreskrivit att ÖB skall meddela de ytterligare föreskrifter som behövs i fråga om bevakning och vaktpersonal. Med stöd härav har ÖB meddelat bestämmelser för vaktchefs och övirg vaktpersonals allmänna åligganden, befogenheter och uppträdande vid bevakning av skyddsföremål (VakB).

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

VaktB gäller såväl i fred som i krig.

VaktB gäller inte för personal vid polisväsendet.

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

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

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

Vad som är skyddsföremål av väsentlig betydelse skall, som ovan sagts, framgå av den särskilda vaktinstruktionen. Exempel på sådana skyddsföremål är befästning, ledningscentral, radaranläggning, teleanläggning, datoranläggning, hangar, mobiliseringsförråd, fartyg eller flygplan.

3.7 Annan lagstiftning av tillträdesskyddskaraktär

3.7.1 För områden på land

En allmän bestämmelse till skydd mot obehörigt tillträde finns i 4 kap. 6 § 2 st. 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 § i den nu upphävda länsstyrelseinstruktionen (1971:460), vilken paragraf dock fortfarande gäller, ges bestämmelse om att länsstyrelsen för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet får förelägga vite. Med stöd härav kan länsstyrelsen meddela beslut om avlysning, dvs. tillträdesförbud. Bestämmelsen torde inte tillämpas särskilt ofta. Ett exempel på när den har tillämpats utgör ubåtsincidenten i Gåsefjärden i Karlskrona skärgård hösten 1981.

På begäran av chefen för Blekinge kustartilleriförsvar (CBK) 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.

Bestämmelser som medger rätt att förbjuda tillträde finns också i rättegångsbalken (27 kap 15 §) och polislagen (22 §). Tillträdesförbudet kan avse hus, rum eller annat ställe och får meddelas om det behövs för att säkerställa utredning eller för att avvärja ett allvarligt brott eller bereda skydd mot ett sådant brott.

Skydds- och kontrollområdena bör också nämnas i detta sammanhang. 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 inte någon sådan tidsgräns. I ett skyddsområde får -- med vissa begränsade undantag -- utlänningar och utländska fartyg inte uppehålla sig utan tillstånd.

3.7.2 För luftrummet

Luftfarten i riket regleras genom bestämmelser i luftfartslagen (1957:297). I 1 kap 3 § anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får 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 stort 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.

3.7.3 För vattenområden

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.

3.7.4 För särskilda områden eller ändamål

Föreskrifter om tillträdesförbud i form av avspärrning vid allvarliga epidemier eller vid olyckor finns i smittskyddslagen (1968:231) resp. räddningstjänstlagen (1986:1102). Enligt smittskyddslagen kan regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen förordna om bl. a. isolering av befolkningen inom ett visst område. Enligt 45 § räddningstjänstlagen kan ett område avspärras eller utrymmas om fara för liv, hälsa eller egendom inte lämpligen kan hindras på annat sätt.

I epizootilagen (1980:369) finns bestämmelser om bl. a. besöksförbud vid allmänfarliga djursjukdomar. En veterinär eller länsstyrelse kan besluta om förbud att besöka eller lämna en fastighet där sjukdomsfall inträffat eller fastighet där smitta kan antas förekomma.

3.8 Bevakning av skyddsföremål inom totalförsvaret (Prov FAST)

I syfte bl. a. att få fram en prioritering av bevakningsbehovet när det gäller skyddsföremål inom totalförsvaret har ÖB och RPS gemensamt fastställt provisoriska föreskrifter och allmänna råd för bevakning av skyddsföremål inom totalförsvaret (Prov FAST, 1985). Dessa gäller både i fred, vid krigsfara och under krig och är tillämpliga på myndigheter och företag, som berörs av bestämmelserna i 1-4 §§ skyddslagen.

De skyddsbehov som ett skyddsföremål har i fred, vid krigsfara och i krig skall ligga till grund för planeringen av bevakningen genom i huvudsak militära förband. Prioriteringen sker genom att de viktigaste skyddsföremålen indelas i två klasser -- högviktiga och viktiga. Högviktiga skyddsföremål är sådana som har en avgörande betydelse för totalförsvaret. Viktiga skyddsföremål är sådana som har en mycket stor men ej avgörande betydelse för totalförsvaret. Uppgifter om dessa skyddsföremål samlas i

regionala register som fastställs av militärbefälhavaren i samråd med civilbefälhavarna. Förslag på skyddsföremål att ingå i skyddsföremålsregistret lämnas av militär myndighet till försvarsområdesbefälhavare och av civil myndighet till länsstyrelse. Revidering av skyddsföremålsregistren sker årligen.

Prov FAST föreskriver en miniminivå för den bevakning som skall utföras.

Planläggningen av bevakningen i fred görs av vederbörande myndighet för eget skyddsföremål. Planläggningen för beredskapstillstånd och krig sker genom bevakningsplaner som upprättas av försvarsområdesbefälhavare och länsstyrelse efter samråd med skyddsföremålets ägare.

4 EN SKYDDSLAGS ÄNDAMÅL

4.1 Exempel på hot

Som framgår redan av direktiven har dåvarande departementschefen uttalat att det inte finns något 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 därför av avgörande betydelse att vi har ett så effektivt skydd som möjligt mot säkerhetshotande verksamhet av alla slag.

Från militärt håll har man framför allt pekat på att möjligheterna att inleda ett överraskande angrepp mot vårt land har ökat. Därmed minskar tiden för förberedelser t. ex. för att ställa om samhället till beredskaps- och krigstillstånd. Ett annat hot som uppmärksammats alltmer är en angripares möjligheter att sätta in sabotageförband. Genom sabotage kan delar av försvaret och samhället i övrigt till delar lamslås. Sabotage kan förberedas i fredstid och insättas överraskande strax före ett krigsutbrott då det fortfarande råder fredstillstånd.

Regeringen har i propositionen om totalförsvarets fortsatta utveckling gjort ett likartat uttalande (prop. 1986/87:95 s. 25). Där sägs att stormaktsblockens kapacitet för överraskande angrepp och därav följande kortare militära förvarningstider vidareutvecklas samt att det nu därutöver finns skäl att uppmärksamma att särskilda sabotageförband tidigt kan sättas in mot funktioner som är viktiga för totalförsvaret.

Ett annat hot utgör terrorismen. Detta hot har berörts i direktiven, där det sägs att 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 förmå samhället att ge efter för terroristernas krav. Angrepp med detta syfte kan riktas mot egendom som har stor betydelse för vitala samhällsfunktioner eller vars förstörande på annat sätt kan åstadkomma stor skada för samhället.

Vid sidan av de här ovan redovisade hoten bör också nämnas det hot mot försvarsmaktens verksamhet som utgörs av andra slag av brottslig verksam-

het. Det är inte fråga om direkta sabotagehandlingar eller angrepp som kan hänföras till terroristverksamhet. Vad utredningen vill peka på är sådan brottslig verksamhet som t. ex. består i inbrott i förråd eller skadegörelse på militär materiel. Dessa brottsliga angrepp kan vara mer eller mindre allvarliga och avse alltifrån stöld av matvaror från ett förråd till omfattande tillgrepp av vapen och ammunition. Som ett exempel på ett allvarligt angrepp, som inte kan hänföras till sabotage- eller terroristverksamhet, kan tas sprängningen av ett militärt förråd i Järna söder om Stockholm 1986. Vid sprängningen gick materiel till betydande värden till spillo. Detta är i sig allvarligt. Än allvarligare är kanske de följder som ett sådant angrepp kan få för försvarsmaktens verskamhet t. ex. möjligheten att genomföra en mobilisering. Det kan därför inte nog betonas hur viktigt det är med ett fullgott skydd för försvarsmaktens anläggningar.

Ovan har talats om angrepp riktade mot försvarsmaktens anläggningar. Det sagda gäller givetvis i lika hög grad för anläggningar tillhörande andra delar av totalförsvaret. Även dessa måste i största möjliga utsträckning förses med ett fullgott skydd mot angrepp som kan äventyra anläggningens funktion. Ett skydd mot sabotage och spioneri innebär ju också att anläggningen blir skyddad mot andra slag av brottsliga angrepp.

4.2 Sabotage

Med sabotage -- 13 kap. 4 § brottsbalken -- förstås att någon förstör eller skadar egendom som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Det kan också bestå i att någon allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom. Som sabotage straffas också att genom skadegörelse eller annan åtgärd allvarligt störa eller hindra den allmänna samfärdseln eller användningen av telegraf, telefon eller radio. Anläggningar avsedda för allmänhetens försörjning med vatten, ljus, värme eller kraft nämns också såsom exempel på objekt som kan vara föremål för sabotage.

Straffet för sabotage är fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt är straffet fängelse i lägst två år och högst tio år, eller på livstid. Brottet kan anses som grovt om därigenom framkallats fara för rikets säkerhet, för flera människoliv eller för egendom av särskild betydenhet.

4.3 Spioneri

Bestämmelsen om spioneri finns i 19 kap. 5 § brottsbalken. Spioneri innebär att någon går främmande makt tillhanda genom att obehörigen anskaffa, befordra, lämna eller röja upgpift av visst slag. Uppgiften skall avse försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt eller något annat förhållande. Det krävs vidare att ett uppenbarande av uppgiften för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller på annat sätt för rikets säkerhet.

Straffet för spioneri är fängelse i högst sex år. Om brottet är grovt är straffet fängelse i lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid.

4.4 Röjande av hemlig uppgift

Skyddslagens syfte har varit att skydda mot sabotage och spioneri. För att uppnå detta syfte kan tillträdesförbud meddelas för anläggningar m. m. som tillhör försvarsmakten. Även andra viktiga anläggningar kan skyddas med ett tillträdesförbud. Förbudet är utformat så att det riktar sig mot obehöriga. Obehörig är den som inte har särskilt tillstånd att beträda den skyddade anläggningen. Avsikten med ett sådant förbud är inte bara att hindra att anläggningen blir utsatt för sabotage eller spioneri. Avsikten kan ytterst anses vara att förhindra att hemliga uppgifter rörande anläggningen och verksamheten där över huvud taget kommer till en utomståendes kännedom. Genom ett tillträdesförbud blir givetvis risken för att hemliga uppgifter av våda eller utan ond avsikt röjs begränsad. Sett från denna utgångspunkt blir syftet med lagen inte blott att förhindra spioneri och sabotage utan att i görligaste mån skapa ett gott skydd mot att en anläggnings funktion blir känd utanför den krets av personer som har behov av att ha kännedom därom. Att hindra att uppgifter av hemlig natur röjs måste därför uppenbarligen vara ett viktigt syfte bakom lagen.

4.5 Terrorism

Begreppet terrorism finns inte definierat i svensk lagstiftning. Med terrorism avses vanligen våldsdåd som har politiska syften i något avseende. En terrorist försöker ofta skapa kaos genom att utföra en spektakulär handling och därigenom få publicitet. Målet för en terroristattack kan vara statliga intressen såsom totalförsvarets anläggningar och personal, men också främmande ambassader, flygbolag och andra civila objekt.

Terrorism kan indelas i statsterrorism, nationell terrorism och internationell terrorism.

Med statsterrorism brukar avses sådana våldsdåd som har beordrats av eller leder sitt ursprung till en bestämd stat. Målet är ofta i utlandet verksamma regimkritiker. Som nationell terrorism betecknas de terroristattacker som utförs inom det egna landets gränser. Om angrepp även sker utanför det egna landets gränser används i stället begreppet internationell terrorism.

En översikt över inträffade terroristattacker finns i den första rapporten som avlämnats av juristkommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme (SOU 1987:14 s. 112 ff).

Eftersom terrorism inte är något självständigt brott enligt svensk rätt får terroristhandlingar subsumeras under de brottsbeskrivningar som finns i brottsbalken. De kan då vara att bedöma som t. ex. sabotage, grov skadegörelse, människorov.

I den svenska lagstiftningen finns emellertid betämmelser som har kommit till med beaktande av hotet från den framväxande internationella terrorismen och som har sin udd riktad mot personer som kan befaras komma att begå terroristhandlingar. Ett exempel på detta är 30 § utlänningslagen (1980:376). Med stöd av denna paragraf kan en utlänning som kommer till Sverige avvisas, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en viss organisation eller grupp. Det krävs dessutom att det föreligger fara att personen i fråga här i riket medverkar till våldshandlingar för politiska syften. De organisationer eller grupper som avses är sådana som, med hänsyn till vad som är känt om deras verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här.

Ett annat exempel utgör lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Lagen har bl. a. till syfte att bereda möjlighet att utröna om en organisation eller grupp som avses i 30 § utlänningslagen planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften. De åtgärder som kan vidtas med stöd av lagen är husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Om det föreligger synnerliga skäl kan polismyndighet meddelas tillstånd till telefonavlysning.

Vi har hittills variat relativt förskonade från terroristdåd här i landet. Några fall har dock förekommit och har blivit mycket uppmärksammade. Det kanske mest bekanta är sprängningen av den västtyska ambassaden i Stockholm. Ett annat är förberedelsen till kidnappning av statsrådet Anna-Greta Leijon.

5 AV UTREDNINGEN GENOMFÖRDA ENKÄTER

5.1 Frågor till ÖB

För att få reda på hur man på militärt håll ser på skyddslagen och få veta vilka förändringar som det finns önskemål om har utredningen ställt ett antal frågor till ÖB; bilaga.

Här skall endast kortfattat anges några av de önskemål och problem som ÖB svar innehåller. En utförligare redovisning görs under avsnittet "Allmänna överväganden".

ÖB framhåller inledningsvis att den nuvarande skyddslagen så som den tillämpas inom försvarsmakten uppfyller de flesta militära kraven.

I svaret anges vilka typer av objekt som i dag beläggs med tillträdesförbud. Önskemål finns att också kunna göra fordon och viktig materiel till skyddsföremål, t. ex. stridsvagnar. Det bör därvid också vara möjligt att belägga ett område runt objektet med tillträdesförbud.

Det i lagtexten begagnade uttrycket "företag" har inte kunnat definieras. Uttrycket bör kunna utbytas mot verksamhet, varvid detta uttryck även kan omfatta övningar och försök.

ÖB pekar också på behovet av att genom tillträdesförbud kunna skydda tredje man mot skada.

Beslutanderätten ligger i dag på lämplig nivå enligt ÖB. I stället för befälhavare bör dock benämningen militär chef användas.

I lagen bör införas möjlighet att utfärda förbud mot avlyssning.

I sitt svar uppehåller sig ÖB utförligt vid behovet av särskilda "förbudsområden", dvs. områden där skyddslagen gäller. Förbudsområden skall kunna vara av både permanent och tillfällig natur. Ett förbudsområde skall kunna vara ett område inom vilket det finns ett antal skyddsföremål. Bakgrunden till behovet av förbudsområden är enligt ÖB framför allt det hot som sabotageförband innebär. Detta hot gör det nödvändigt att militär personal har befogenhet att ingripa på samma sätt inom ett område som vid själva skyddsföremålen.

Beträffande avspärrningar i samband med incidenter framhålls behovet av att kunna upprätthålla erforderlig sekretess kring verksamheten, att kunna skydda tredje man samt att höja effekten av verksamheten genom att undvika störningar från obehöriga.

ÖB framhåller också behovet av att under viss tid kunna avspärra större områden i samband med t. ex. byggnadsverksamhet.

Beslut om avspärrning bör enligt ÖB i första hand fattas av militär myndighet. Om det blir fråga om avspärrning under längre tid och/eller av större områden, så att civilbefolkningen berörs, bör dock beslutet fattas av länsstyrelsen.

Det bör vidare ges ökade möjligheter att snabbt kunna meddela tillträdesförbud vid beredskapshöjningar.

5.2 Enkät till länsstyrelserna

För att även få civila myndigheters syn på skyddslagen har utredningen genomfört en enkät till länsstyrelserna. Alla utom en har kommit in med svar. De frågor som utredningen ställde framgår av bilaga.

En slutsats som kunnat dras av de inkomna svaren är att det inte finns någon samsyn på hur lagen skall tolkas och tillämpas. Vissa länsstyrelser förespråkar restriktivitet medan andra tolkar lagen vidare än dess ordalydelse egentligen ger grund för. Detta gäller framför allt vid tolkningen av begreppet "av betydelse för försvarsväsendet".

Med något undantag har samtliga länsstyrelser utfärdat förbud med stöd av skyddslagen. I vissa svar framhålls dock att besluten är av gammalt datum och att det kan vara påkallat med en översyn.

Anmärkningsvärt är att knappast någon länsstyrelse har begagnat sig av möjligheten att meddela föreläggande enligt 4 §. Skälen härtill varierar.

Inte heller när det gäller möjligheten att utfärda tillträdesförbud för större områden kan man spåra någon större enhetlighet. De flesta svaren tyder dock på att man anser sig ha möjlighet att utfärda sådana förbud, om än med stöd i olika lagrum.

6 UTLÄNDSKA FÖRHÅLLANDEN

De flesta nationer har någon form av tillträdesskydd för sina viktigaste civila och militära anläggningar. Utredningen har valt att närmare redovisa förhållandena i Västtyskland.

I Västtyskland har delstatspolisen uppgiften att bevaka civila anläggningar. Tillträdesförbud finns bl. a. vid kärnkraftverk och flygplatser. Militära anläggningar bevakas av militär trupp och civila vakter som utför bevakningen åt försvarsmakten (Bundeswehr) antingen som anställda eller på avtal.

Parlamentet har i en lag från 1965 meddelat närmare föreskrifter angående befogenheter m. m. för försvarsmaktens militära personal och civila vaktpersoner. Denna lag innehåller begreppen militära områden (Militärische Bereiche) och säkerhetsområden (Sicherheitsbereiche). Militära områden kan vara t.ex. försvarsmaktens anläggningar, installationer och vattenkraft. Samma gäller för de allierade styrkorna i Västtyskland. Säkerhetsområden är dels de militära områden där tillträdesförbud utfärdats av behörig lokal myndighet och dels på grund av militära säkerhetsskäl tillfälligt stängda områden enligt försvarsministerns närmare bestämmande. Säkerhetsområdena skall vara tydligt utmärkta och lokal polismyndighet skall omedelbart underrättas.

Vaktpersonalen, både militär och civil, har för bevakningstjänstens utövande befogenheter (omhändertagande, kroppsvisitering, beslagtagande av medförd egendom och brukande av skjutvapen) som överensstämmer med vad som gäller i Sverige.

Fotograferingsförbud går att utfärda och vid ett säkerhetsområde råder i praktiken alltid fotograferingsförbud även utifrån och in mot området. Förbudet skall framgå av uppsatta skyltar. Fotograferingsutrustningen kan beslagtas vid överträdelse.

Bevakningsobjekten är indelade i fyra kategorier vilka sedan ligger till grund för bestämmandet av skyddsnivån. Den högsta kategorien, till vilken räknas bl. a. vapen- och ammunitionsförråd, bevakas av militär trupp medan

den lägsta kategorien enbart skyddas med hjälp av byggnadstekniska åtgärder.

Terrorism är inte något självständigt brott i Västtyskland. Däremot är bildandet av en terroristorganisation i sig en straffbar handling. Det går inte att sätta in militära styrkor för att bevaka civila objekt som sådana. Civila anläggningar och installationer får dock skyddas om de har en militär betydelse.

7 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

7.1 Reformbehovet i stort

De ändringar som sedan 1940 har gjorts i skyddslagen har, även om de i vissa fall har varit betydelsefulla, inte inneburit att de intentioner som legat bakom lagen har förändrats. I princip är det alltså samma motiv som än i dag bär upp skyddslagen. Det kan t. o. m. hävdas att skyddslagen på väsentliga punkter fortfarande är präglad av de tankegångar som låg bakom 1913 års lag, som var skyddslagens föregångare. Om man betänker detta är det inte förvånande att det i olika sammanhang rests krav på en modernisering av lagen. Dessa krav har fått ny och större aktualitet till följd av vissa incidenter som inträffat på senare år. Även den förändrade hotbilden medverkar till att skyddslagen behöver moderniseras och anpassas till dagens och framtidens situation. Ett ytterligare skäl för en översyn ligger i själva samhällsutvecklingen, som inneburit att samhället har blivit mer sårbart och därmed i större behov av skydd.

Utredningen skall här något beskriva i vilka avseenden det finns anledning att reformera skyddslagen. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara fullständig, utan den skall ses som en bakgrund till de förslag som läggs fram.

En anpassning till totalförsvarssynen

Redan lagens rubrik -- "vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m." -- visar att lagen är inriktad på framför allt militära objekt. Vid tidpunkten för lagens tillkomst avsågs med försvar det militära försvaret. Man hade då ännu inte börjat resonera i termer som totalförsvar.

En viktig fråga blir då om lagen inte borde anpassas till den totalförsvarssyn som nu gäller, dvs. kunna tillämpas på skyddsvärda objekt inom alla sektorer av totalförsvaret och inte som nu i princip bara gälla för militära objekt. Det skulle innebära att lagens tillämpningsområde blev betydligt utvidgat. I direktiven nämns vattenkraftanläggningar, vattentäkter och sjukhus som exempel på anläggningar som är i behov av skydd men som i fred inte faller inom ramen för skyddslagens tillämpningsområde. Det är för övrigt tveksamt om anläggningar av detta slag ens i krig kan anses falla inom ramen för skyddslagen.

Fred och krig

I fred gäller skyddslagen endast för objekt som tillhör eller utnyttjas av försvarsväsendet eller som är av betydelse för försvarsväsendet. Med försvarsväsendet förstås i detta sammanhang det militära försvaret. Ett undantag från denna regel utgör kärnkraftanläggningar, som omnämns särskilt i lagen och som systematiskt inte heller kan anses höra hemma i lagen. Vid krig eller krigsfara utvidgas lagens tillämpningsområde och under den faller då även anläggningar av betydelse för folkförsörjningen.

Många av de anläggningar som i dag åtnjuter skydd bara vid krig eller krigsfara har så vital betydelse för försvarets beredskap och för samhällets möjligheter att fungera över huvud taget att de bör ges samma skydd som militära objekt. Vissa icke militära objekt borde därför kunna skyddas med skyddslagen under de från säkerhetssynpunkt skiftande förhållanden som förekommer under fredstid. En sådan utvidgning kräver -- det är utredningen medveten om -- att det finns resurser för tillsyn och/eller övervakning av objektet i fråga. Tillsynsresurserna är begränsade. Det leder till att det bara kan bli de absolut viktigaste objekten av civil karaktär som kan tänkas bli skyddsföremål även eller snarare redan i fred.

Omfattningen i rummet

I allmänhet är det enskilda och på förhand klart avgränsbara objekt som omfattas av skyddslagens bestämmelser. Dessutom är det också fråga om ett permanent behov av skydd. Det har dock visat sig att det kan uppstå behov av tillfälliga skyddsåtgärder i form av t. ex. tillträdesförbud. I och för sig kan detta lösas med skyddslagen, åtminstone så länge det rör sig om att ta tillvara ett militärt intresse och det dessutom inte är fråga om att belägga ett större område med tillträdesförbud. Mer tveksamt blir det att spärra av ett stort område. I sådana fall rör man sig i gränslandet till vad som räknas som grundlagsskyddade fri- och rättigheter, i detta fall rörelsefriheten.

Beslutsfattare

En särskild fråga är vem som skall fatta beslut om att belägga ett objekt med förbud enligt skyddslagen. Så länge det är fråga om rent militära objekt, dvs. anläggningar och motsvarande som tillhör eller utnyttjas av försvarsmakten, bör det inte råda någon tvekan om att beslutet skall fattas av militär myndighet.

Lika enkelt blir det inte när det gäller icke militära objekt. Det hänger samman med bl. a. att en civil myndighet oftast inte har några egna resurser för bevakning och tillsyn. Myndigheterna är dock enligt säkerhetsskyddsförordningen ålagda ett visst säkerhetsskydd. Ett beslut om avspärrning kan också komma att beröra det civila samhället på ett mycket påtagligt sätt. I ett sådant fall kan det diskuteras vem som skall fatta beslut om avspärrning, civil eller militär myndighet. Den frågan är inte besvarad i dagens skyddslag. Tvärtom råder stor tveksamhet om vilken myndighet som skall fatta ett dylikt beslut.

Syfte

Skyddslagen kom till med det uttalade syftet att bereda viktiga försvarsanläggningar skydd mot spioneri och sabotage. Senare har andra motiv åberopats vid tillämpningen av skyddslagen. Det har således förekommit att hänsynen till risken för tredje man har angetts som ett skäl för att förbud enligt skyddslagen har meddelats. I den mån syftet med förbudet enbart är det nu sagda får förbudet anses sakna stöd i nuvarande lagstiftning. Nu är det väl för det mesta så att det är en kombination av olika skäl som ligger bakom att ett förbud utfärdas. Men det är ju möjligt att hänsynen till tredje man gör att förbudsområdet blir mer vidsträckt än det annars skulle ha blivit. Detta är ett förhållande som måste beaktas vid en översyn av skyddslagen.

7.1.1 Särskilda behov

Man kan nog våga påstå att skyddslagen, när det gäller dess tilllämpning i fredstid, tar sikte på normala förhållanden och de skyddsbehov som då föreligger eller kan antas föreligga. Sin främsta tillämpning har också skyddslagen vid beredande av skydd för anläggningar och inrättningar. Ofta är det dessutom fråga om ett mer eller mindre permanent behov av skydd. De exempel på skyddsföremål som finns upptagna i Prov Fast visar detta. Under senare år har dock händelser och hotsituationer uppmärksammats som visat att skyddslagen i sin nuvarande form kanske inte helt motsvarar de krav som kan ställas på en lag av detta slag och med det syfte den har. I direktiven pekas också på terroristhotet såsom ett särskilt område där skydd kan behövas.

Utredningen vill för sin del peka på ett par förhållanden som visat på att det finns behov av att kunna åstadkomma skydd.

Det ena fallet blev uppenbart i samband med de ubåtsincidenter som har förekommit längs våra kuster. Incidenterna aktualiserade i ett slag flera frågor med anknytning till skyddslagens tillämpning. Den första frågan var om skyddslagen över huvud taget var tillämpbar i dessa fall. Det visade sig att svaret på den frågan från början inte var helt givet. Efter hand ansåg man dock att skyddslagen kunde tillämpas. Ett skäl härtill kan kanske ha varit att det de facto inte fanns något annat alternativ i dessa situationer. Även om det kan diskuteras i vad mån skyddslagen i nuvarande utformning är tänkt att tillämpas i situationer av det slag varom här är fråga, är det dock uppenbart att ett behov föreligger att i dessa situationer kunna utnyttja bestämmelser av det slag som skyddslagen innehåller, t. ex. om förbud mot tillträde. Enligt utredningens mening har verkligheten visat att skyddslagen behöver ändras så att någon tvekan inte uppstår om att lagen kan användas i fall av det slag som här berörts.

Ett annat fall som utredningen anser sig böra framhålla har samband med den under senare år alltmer uppmärksammade risken för ett överraskande anfall mot Sverige. I hotbildsanalysen rörande risken för överraskande anfall har man ansett sig kunna utgå från att ett sådant anfall föregås av sabotage mot för landets försvar viktiga anläggningar. Dessa sabotage kan komma att utföras av särskilda för ändamålet utbildade förband. För att möta ett sådant hot kan det finnas behov av att utvidga skyddslagens tillämpningsområde utöver vad som kan anses gälla i dag.

Slutligen framträder som ett särskilt fall där behov av skydd kan tänkas uppkomma den internationella terrorismens verksamhet. Detta hot har som tidigare framgått särskilt poängterats i direktiven. Till denna fråga återkommer utredningen i ett senare avsnitt.

7.2 Olika skyddsformer

Lagens syfte är och skall vara att i första hand förhindra spioneri och sabotage. Skyddsbestämmelserna måste då vara utformade så att de tar sikte på sådan verksamhet. Vad gäller skyddsobjekt skall, vilket ligger i sakens natur, dessa utmärkas av att de i sig är av sådan art att de behöver hållas utanför obehörig insyn. Lagen måste således vara så utformad att det med stöd därav blir möjligt att hindra obehöriga från att få insyn i dessa objekt. Ett grundläggande inslag i lagen blir därför bestämmelser som gör det möjligt att hindra tillträde.

Vid sidan av de primära syftena att bereda skydd mot spioneri och sabotage har framhållits behovet av skydd av ett annat slag, nämligen ett skydd för tredje man. Att detta behov inte kan tillgodoses med gällande skyddslag har tidigare framhållits. Det har också slagits fast i ett regeringsbeslut rörande tillträdesförbud. Alldeles klart är emellertid att det finns tillfällen när allmänhetens närvaro kan utgöra ett hinder för viss verksamhets bedrivande. Så kan t. ex. bli fallet om verksamheten är sådan att den innefattar bruk av vapen.

Lagen skall således ge möjligheter att skydda mot flera slags risker. Beroende på arten av den risk och det objekt eller den verksamhet det är fråga om behöver olika skyddsformer kunna tillgripas.

Dagens skyddslag ger möjlighet att utfärda vissa närmare angivna förbud. För det första kan obehöriga förbjudas att beträda anläggningar, inrättningar, fartyg och områden. I vissa fall kan obehöriga förbjudas att närvara vid övningar och försök. Förbud kan också utfärdas mot att ta fotografier eller att göra avbildningar eller beskrivningar samt mot att inneha sprängämnen. Som tidigare sagts kan dessa förbud i fredstid bara utfärdas beträffande objekt eller verksamheter som mer eller mindre har direkt anknytning till försvarsväsendet, varmed förstås det militära försvaret.

De olika former av skydd som skyddslagen öppnar möjlighet för torde ganska uttömmande reglera det skyddsbehov som finns. När det gäller olika former av skydd så har utredningen därför inte funnit att det behövs någon utvidgning. Det är möjligen i ett avseende som den moderna tekniken lett till att skyddslagens skyddsformer skulle kunna behöva kompletteras. Utredningen har därvid i åtanke behovet av skydd mot avlyssning. Denna fråga återkommer utredningen till under avsnitt 7.2.3.

7.2.1 Tillträdesförbud

Med tillträdesförbud avser utredningen detsamma som i nuvarande skyddslag beskrivs med orden "förbud för obehöriga att beträda". Vad som med lagens ord beskrivs som "förbud för obehöriga att beträda" går i dagligt tal under beteckningen tillträdesförbud. Enligt utredningens mening finns det skäl att införa termen tillträdesförbud direkt i lagtexten. Det anger klart vad förbudet avser.

Tillträdesförbudet kan sägas vara den grundläggande skyddsformen. Möjligheten att utfärda ett tillträdesförbud har avgörande betydelse när det gäller att uppnå de syften som bär upp en lagstiftning av det slag som det här är fråga om. Tillträdesförbudet riktar sig mot obehöriga. Det torde i allmänhet ligga i sakens natur vem som i ett särskilt fall är att anse som obehörig. Att göra någon definition av begreppet obehörig är därför inte vare sig möjligt eller behövligt. Syftet med ett tillträdesförbud torde också vara uppenbart, nämligen att hindra en obehörig från att få tillträde till en anläggning eller liknande om det behövs för att skydda denna mot insyn. Skyddsbehovet skall då ha sin grund i att objektet är av sådant slag att det bedöms behöva skyddas mot spioneri eller sabotage. Det är således ett säkerhetsmässigt motiv som skall vara styrande när behovet av tillträdesförbud övervägs.

Vad som nu sagts stämmer överens med den i dag gällande ordningen och utredningen har för sin del inte avsett att ge tillträdesförbudet ett vidare innehåll. Meningen är också att ett tillträdesförbud, liksom fallet är i dag, skall kunna vara antingen permanent eller av tillfällig natur, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

7.2.1.1 Förbud mot dykning

Till utredningen har framförts att det borde vara möjligt att med stöd av skyddslagen utfärda förbud mot dykning i vissa vattenområden där det t. ex. finns försvarsanläggningar.

Kungl. Maj:t har den 24 november 1967 med stöd av 2 § skyddslagen utfärdat bestämmelser om ankringsförbud m. m. inom minerat område. Bestämmelserna innehåller ett bemyndigande för länsstyrelse att utfärda förbud för bl. a. "icke militär dykning". Förbud mot dykning får enligt bestämmelserna utfärdas endast om det prövas oundgängligen nödvändigt.

Med stöd av bestämmelserna i det ovan nämnda brevet har länsstyrelsen i Stockholms län beslutat om förbud mot bl. a. icke militär dykning inom vissa vattenområden i länets skärgårdar. Som skäl för besluten har angetts att militära mineringar utlagts inom berörda vattenområden.

Den möjlighet som efterlysts att kunna utfärda förbud mot dykning finns sålunda i dag.

Ett förbud mot dykning innebär att tillträde till det område som berörs av förbudet är till viss del begränsat. Det kan ses som ett tillträdesförbud om än partiellt, i den meningen att det är viss form av vistelse inom området som förbjuds. Enligt utredningens mening bör det vara fullt möjligt att med stöd av skyddslagen meddela ett på visst sätt begränsat tillträdesförbud. Det kan visserligen sägas att ett förbud mot dykning närmast kan uppfattas som ett sätt att hindra att en särskilt angiven verksamhet kan bedrivas inom det berörda området. Det skulle m. a. o. mer vara själva verksamheten än vistelsen inom området som förbjöds. Även om ett sådant synsätt kan ha visst fog för sig är det dock, enligt utredningens uppfattning, i grund och botten fråga om att hindra obehöriga från att få tillträde till området. Utredningen anser därför att det förslag till lag som nu framläggs ger utrymme för att meddela beslut om förbud mot dykning. Någon särskild bestämmelse som tar direkt sikte på att förbjuda obehörig dykning kan inte anses vara behövlig.

7.2.2 Närvaroförbud

Närvaroförbud är ett uttryck som utredningen anser i likhet med tillträdesförbud böra skrivas ut direkt i lagen. Med närvaroförbud avses inte annat än vad som i dag anges som "förbud att närvara".

Ett närvaroförbud kan i princip sägas vara ett utflöde av tillträdesförbudet, som är det grundläggande momentet i en skyddslagstiftning. Till sina verkningar blir ett närvaroförbud liktydigt med ett tillträdesförbud. På samma sätt som ett tillträdesförbud riktar sig närvaroförbudet mot obehöriga. Verkan av ett närvaroförbud blir att obehöriga hindras från att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Det som skiljer ett närvaroförbud från ett tillträdesförbud är inte förbudets syfte eller verkningar utan arten av vad som skall skyddas. Ett närvaroförbud tillgrips när det är en viss verksamhet som skall skyddas. Det kan -- liksom nu -- röra sig om övningar eller försök som en militär myndighet bedriver.

Vid sidan av övningar och försök bör skydd kunna beredas vid prov t. ex. av ny materiel. Till skillnad från vad som nu är fallet bör en bestämmelse om närvaroförbud självfallet vara tillämplig även på sådana nu nämnda verksamheter som bedrivs av andra totalförsvarsmyndigheter än militära. Där som i andra fall gäller totalförsvarssynen. Det må sedan understrykas att det givetvis alltid måste vara fråga om en verksamhet som är av sådant

slag att det från sekretessynpunkt är nödvändigt att den kan bedrivas utan obehörig insyn.

Enligt den gällande skyddslagen kan förbud för obehöriga att närvara utfärdas även beträffande "försvarsmaktens företag". Vad som skall förstås med detta uttryckssätt är oklart. Begreppet företag, sådant det används i detta sammanhang, finns inte definierat någonstans. Vid utredningens förfrågan hos militära myndigheter har något entydigt svar inte kunnat erhållas beträffande uttrycket "företag". Med hänsyn härtill torde det vara klart att uttrycket "försvarsmaktens företag" skall tas bort i en moderniserad och reviderad skyddslag.

7.2.3 Fotograferings- och avbildningsförbud m. m.

Dagens skyddslag ger möjlighet att utfärda förbud mot fotografering, att göra avbildningar eller beskrivningar och att inneha sprängämnen. Dessa förbud är nödvändiga komplement till förbuden mot tillträde och närvaro. Också enligt en ny skyddslag måste det finnas möjlighet att utfärda förbud av det här slaget.

Det normala är att förbud av här angivet slag utfärdas i samband med ett tillträdesförbud. Utredningen har vid förfrågan hos de militära och civila myndigheter som fattar beslut enligt skyddslagen inte fått kännedom om något fall där ett fotograferingsförbud har utfärdats utan samband med ett tillträdes- eller närvaroförbud. Trots detta har utredningen ansett att det fortfarande bör finnas möjlighet att meddela ett separat förbud mot fotografering och liknande förfaranden. Det kan i detta sammanhang påpekas att bestämmelser om fotograferingsförbud finns bl. a. i 8 kap 4 a § luftfartslagen (1957:297).

Som nämnts i ett föregående avsnitt har frågan väckts om det inte också borde införas förbud mot avlyssning. Det är främst militära myndigheter som har framhållit behovet av ett avlyssningsförbud.

Avsikten med ett avlyssningsförbud är att hindra obehöriga från att få del av den kommunikation som äger rum inom t. ex. ett objekt som i sig är skyddat enligt skyddslagen. Det kan röra sig om samtal som förs mellan personer som uppehåller sig inom det skyddade objektet och varvid sekretessbelagd information utbyts.

Genom överläggningar med olika i frågan insatta myndigheter har utredningen sökt skaffa sig en bild av avlyssningsproblematiken. Det är därvid tydligt att den moderna tekniken gjort det möjligt för utomstående att på ett helt annat sätt än förr ta del av samtal som förs i en byggnad. De motiv som anförts för ett förbud mot avlyssning har också varit välgrundade. Utredningen har för sin del inte heller kunnat finna annat än att det är i hög grad önskvärt att kunna hindra att obehörig avlyssning äger rum.

Det är således inte bristen på vägande motiv som gör att utredningen trots allt ställer sig tveksam till att införa ett förbud mot avlyssning. Utredningens tveksamhet har främst sin grund i att utredningen inte har kunnat finna någon godtagbar form för hur ett avlyssningsförbud skall utformas för att bli verkningsfullt. För att ett förbud av vad slag det vara må skall få någon effekt måste det finnas rimliga möjligheter att övervaka att förbudet efterlevs. I dag torde detta inte vara fallet när det gäller avlyssning.

Det är också tveksamt hur ett förbud mot avlyssning rent tekniskt skall utformas. Det är inte bara samtal som förs inom ett skyddat objekt som kan behöva skyddas. Samma skyddsvärde kan föreligga beträffande samtal mellan olika skyddsobjekt eller samtal till och från ett skyddsobjekt. Ett avlyssningsförbud måste för att bli rimligt verkningsfullt inte bara gälla samtal och därmed jämställd kommunikation, t. ex. meddelanden i olika former, utan bör även omfatta annat slag av information. Exempel härpå kan vara mätdata från prov eller försök.

För att täcka in alla slags kommunikation värd att skyddas måste förbudet från lagteknisk synpunkt med nödvändighet bli tämligen vagt utformat. Därmed följer svårigheter att tolka bestämmelsen.

Även om utredningen väl inser behovet av ett avlyssningsförbud har utredningen ansett att det mot bakgrund av de betänkligheter som redovisats ovan inte bör införas ett sådant förbud; i alla fall inte i skyddslagen.

7.2.4 Sjömätning och lodning

I 8 § nuvarande skyddslag föreskrivs att sjömätning eller lodning inte får ske annat än efter särskilt tillstånd. Tillståndsgivande myndighet är chefen för marinen. I vissa fall behövs dock inte tillstånd. Det är då närmast fråga om lodning som sker av säkerhetsskäl.

Lodning innebär undersökning av vattendjupet och ibland bottnens beskaffenhet och sker genom nedsänkning av ett lod. Tidigare lodades med ett blylod fäst i en lina. I lodets nedre ända fanns en urholkning, som fylldes med talg och i vilken prov från sjöbottnen fastnade. Numera är nästan alla fartyg utrustade med ekolod, det gäller även fiskebåtar och i inte ringa utsträckning också lite större fritidsbåtar. Ekolodning avsåg från början endast bestämning av djupet till sjö- eller havsbottnen. I dag kan man inte bara göra en sådan djupbestämning mycket noggrant men också, om ljudfrekvensen ligger någorlunda lågt, avgöra översta bottensedimentets tjocklek och beskaffenhet i grova drag. Detta har praktisk betydelse för t. ex. fiskare, som vid bottentrålning önskar veta huruvida bottnen är lämplig för trålning, dvs. mjuk och hinderfri. Fiskare kan också använda ekolodning i horisontalled (asdic).

Av bestämmelsen i 8 § skyddslagen framgår helt klart att det inte är tillåtet att använda ekolod annat än efter tillstånd, såvitt lodningen inte sker av hänsyn till fartygets säkra framförande eller för dess säkerställande. Vid samtal med marinstaben, som handlägger tillståndsärenden, har detta också bekräftats.

Praxis i tillståndsärenden är att tillstånd til lodning meddelas restriktivt. Det förekommer ett antal ärenden om tillstånd årligen. Som exempel på fall där tillstånd getts kan tas att tillstånd begärs för utförande av lodning i vetenskapligt syfte. Även segelsällskap och båtsportorganisationer har i en del fall ansökt om tillstånd till lodning. Det har t. ex. varit fråga om att man önskat loda i en vik för att undersöka om viken kan vara lämplig att utmärka som naturhamn. Meningen är därvid vanligtvis att naturhamnen skall utmärkas i båtsportkort eller dokumenteras på annat sätt, så att den kan utnyttjas av båtfarare. I dessa fall synes praxis vara att tillstånd lämnas till lodning. Det har också förekommit att man sökt tillstånd att loda inom ett större område för att ta reda på om området kan användas för kappsegling. En sådan ansökan gällde ett vattenområde utanför Luleå. I det fallet gavs inte tillstånd till lodning.

Förbud mot lodning och sjömätning fanns redan i lagen den 9 maj 1913 innefattande vissa bestämmelser till skydd för hemligheter av betydelse för rikets försvar och överfördes i sak oförändrat till den nu gällande skyddslagen. Sedan bestämmelsens tillkomst har den tekniska utvecklingen gått framåt och det har naturligtvis också gällt möjligheterna att under-

söka ett vattenområde. Av särskilt intresse i detta sammanhang är tillkomsten av ekolodet.

Idag finns ekolod installerade inte bara på handelsfartyg och liknande större fartyg. Snart sagt varje fiskebåt är också utrustad med ekolod. På många fritidsbåtar - åtminstone de större - finns också ekolod. Denna ökande förekomst av ekolod ställer naturligt nog till problem vad gäller lodningsförbudets efterlevnad och inte minst när det gäller möjligheten att kontrollera denna.

Det är allmänt känt att fiskare använder ekolodet i stor utsträckning och för lite olika syften. Ett användningsområde är att man har ekolod för att lokalisera fiskstim. Det är uppenbart att det i ett sådant fall inte är fråga om lodning som behövs för fartygets framförande eller säkerställande. Om bestämmelsen om lodning tolkas enligt sin ordalydelse skall sådan lodning inte få ske annat än efter särskilt tillstånd. Saken är dock att det aldrig sökts tillstånd för lodning i nu angivet syfte. Problemet har därför inte ställts på sin spets. Det vore ju också en egendomlig konsekvens om fiskare inte fick begagna sig av ekolod som hjälpmedel i sin yrkesverksamhet. I dag är det helt enkelt så att man blundar för problemet.

Som förut sagts används ekolodning också för bottenundersökning i syfte att ta reda på om bottnen är lämplig för trålning. Inte heller detta kan enligt lagens ordalydelse vara tillåtet. Inte desto mindre är det väl känt att den här typen av lodning förekommer. I detta fallet tillkommer att resultatet av lodningen oftast på något sätt dokumenteras. Också detta är känt.

Användningen av ekolod hos fritidsbåtar kan inte heller vara problemfri mot bakgrund av gällande bestämmelser. Det kan ju vara fullt tänkbart att en fritidsbåtägare använder ekolodet för att söka sig nya leder i skärgården. Frågan är hur man skall se på ett sådant förfarande. Fritidsbåtägaren kan ju hävda - om han nu skulle råka känna till bestämmelsen - att han använder sitt ekolod för att kunna framföra båten säkert. Mot det finns kanske inte heller något att invända. Det är ju inte förbjudet att ta sig fram utanför de vanliga lederna. Å andra sidan måste syftet med bestämmelsen att det i princip krävs tillstånd för lodning vara att förhindra att skärgården utforskas. Tanken är givetvis att det är utforskning

i otillbörliga syften som skall hindras. Det ligger i sakens natur eftersom lagen skall skydda mot bl. a. spioneri. Den normala fritidsbåtägaren är inte heller ute i sådant syfte som lagen skall förhindra. Men svårigheten är naturligtvis att avgöra huruvida det i ett visst fall är fråga om sådan utforskning som man vill hindra.

Ett sätt att lösa den här angivna problematiken är att gå den väg som man med gällande lagstiftning valt, nämligen att ha ett i det närmaste generellt förbud mot lodning. Det gick nog också bra 1913 och kanske även 1940, men i dag är den lösningen inte lika självklar mot bakgrund av hur tekniken på det här området har utvecklats. Det synes onekligen som om bestämmelsen om lodning kommit i otakt med utvecklingen och med vad som är känt om dagens förhållanden.

Att helt slopa bestämmelsen om tillstånd för lodning skulle i och för sig vara ett bekvämt sätt att komma ur de svårigheter som är förknippade med bestämmelsens tillämpning. Men det är ju ändå på det sättet att det finns ett behov av att kunna skydda våra skärgårdar mot otillbörlig utforskning. Vad man väl framför allt vill hindra är att resultatet av lodning dokumenteras. Ett förbud mot att göra beskrivning av havsbottnen skulle då ligga nära till hands att införa. Det är bara det att ett sådant förbud skulle träffa t. ex. fiskarnas användning av ekolod. Med tanke på att det hittills accepterats att fiskare använder ekolod för att kartlägga bottnen skulle det kanske stöta på vissa svårigheter att nu få förståelse för ett sådant förbud. Och att göra undantag för en viss yrkeskategori kan te sig tvivelaktigt.

Ett förbud av det slag som senast nämnts skulle komma snubblande nära sjömätning. Sjömätning omfattar huvudsakligen lokalisering, mätning och redovisning av vattendjup. Tillvägagångssättet är, oberoende av om det gäller kustsjömätning eller utsjömätning, att man lodar med ekolod. Den som läser bestämmelsen måste ju fråga sig vad det är för skillnad mellan ett förbud mot sjömätning och ett förbud mot att dokumentera resultatet av lodning.

Vad man vill komma åt är att hindra den typ av lodning som har ett otillbörligt syfte. Att formulera ett lodningsförbud så att det enbart riktar sig mot otillbörliga förfaranden kan dock verka något egendomligt med tanke på att lagens huvudsyfte är att hindra vissa former av otillbörliga förfaranden. Det blir så att säga tårta på tårta.

En väg att komma runt problemet vore kanske att flytta bestämmelsen från en reviderad skyddslag till en annan lämplig lag eller förordning. Det är visserligen så att avsikten med ett förbud mot sjömätning och lodning har klara beröringspunkter med de ändamål som ligger bakom skyddslagen, men det kan inte vara något avgörande hinder mot att flytta bestämmelsen. Bestämmelsen i 8 § intar faktiskt en särställning genom att det är det enda exemplet i lagen på ett generellt förbud, direkt utsagt i lagen. I alla andra fall krävs att en myndighet fattar beslut om utfärdande av förbud. Från systematisk synpunkt vore det kanske t. o. m. en fördel om förbudet mot sjömätning och lodning fick en annan placering. Närmast till hands ligger i så fall en författning som reglerar eller tar sikte på sjötrafik. Därigenom kunde man kanske också hoppas att förbudet fick större spridning, eftersom sjöfarare kan tänkas ta reda på innehållet i en sådan författning. Man kan i detta sammanhang peka på det förbud som finns mot fotografering från fartyg. Det förbudet har på sätt och vis samma allmänna räckvidd som ett närmare avgränsat förbud mot lodning skulle få.

Utredningen har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att utreda frågor om sekretess i samband med framställning och distribution av landskapsinformation. Det kan i det sammanhanget vara lämpligt att också se över bestämmelserna om lodning och sjömätning. Utredningen lägger därför inte nu fram något förslag som innebär att förbudet mot lodning och sjömätning slopas eller flyttas från skyddslagen.

7.3 Skyddsobjekt

I direktiven till utredningen sägs att utredningen inte behöver undersöka om nuvarande skyddsföremål har något skyddsvärde; det anges att ÖB har redovisat uppgifter därom till regeringen.

Den redovisning som ÖB har lämnat till regeringen angående skyddsföremål bygger på den nu gällande skyddslagen. Utredningen har för sin del inte funnit anledning att ge skyddslagen ett mer begränsat innehåll och användningsområde än den nu har. Snarare är det på det viset att behovet av ett skydd av det slag som skyddslagen ger har ökat och att därmed antalet skyddsvärda objekt också har ökat. Det skulle dock inte vara möjligt att göra en fullständig genomgång av alla tänkbara skyddsobjekt. Utvecklingen går dessutom så snabbt att en sådan uppräkning riskerade att förlora sin aktualitet inom relativt kort tid. En annan risk med att i detta samman-

hang räkna upp tänkbara skyddsobjekt kunde vara att den lade fast lagens tillämpningsområde på ett inte önskvärt sätt.

Eftersom utredningen inte avser att inskränka tillämpningsområdet för skyddslagen kommer objekt som i dag är skyddsföremål att omfattas även av den skyddslag som utredningen lägger fram förslag om. Den fortsatta behandlingen vad gäller skyddsobjekt kommer därför att koncentreras till de delar där utredningen anser att skyddslagens tillämpningsområde bör utvidgas.

7.3.1 Med anknytning till det militära försvaret

Den nuvarande skyddslagen skiljer mellan militära och civila skyddsföremål. Till militära skyddsföremål hänförs objekt som tillhör försvarsväsendet eller nyttjas av detsamma eller för dess räkning. Med civilt skyddsföremål avses objekt som utan att tillhöra eller nyttjas av försvarsväsendet ändå är av betydelse för det militära försvaret. Som civilt skyddsföremål räknas också objekt som är av betydelse för folkförsörjningen.

Den systematik som den nuvarande skyddslagen bygger på vad gäller uppdelningen i militära och civila skyddsföremål är enligt utredningens mening både ändamålsenlig och naturlig. Utredningen har därför i sitt förslag utgått från att man även i framtiden skall ha en indelning i militära och civila skyddsföremål. Till militära skyddsföremål skall enligt utredningen räknas objekt som försvarsmakten äger, hyr eller arrenderar. I andra fall är det fråga om ett civilt skyddsföremål.

7.3.1.1 Anläggningar m. m.

Den nuvarande skyddslagen ger möjlighet att skydda anläggning, inrättning, fartyg och luftfartyg. Dessa typer av objekt skall även fortsättningsvis kunna skyddas med stöd av skyddslagen under förutsättning att objektet i fråga behöver skyddas mot sabotage och spioneri eller mot röjande av hemlig uppgift. Det är som tidigare sagts inte utredningens sak att ange vilka typer av anläggningar etc. som avses. Urvalet måste göras av de militära myndigheter som har säkerhetsansvaret för objektet och som bäst kan bedöma objektets säkerhetsmässiga betydelse.

En lag med skyddslagens syfte måste vara så utformad att den kan tillämpas under de skiftande förhållanden som kan förutses. Utformningen måste också vara sådan att utvecklingen inte springer ifrån lagens innehåll och gör den otidsenlig. Den snabba utveckling som präglar samhället i stort gäller också försvarsmakten och inte minst utvecklingen på försvarsmaterielsidan.

F. n. kan fartyg och luftfartyg ges skydd såsom skyddsföremål. Annan rörlig materiel omfattas dock inte av skyddslagens bestämmelser. Lagen gäller således inte för t. ex. stridsfordon, lastbilar eller bussar. Enligt utredningens mening är det rimligt att även sådan materiel vid behov skall kunna skyddas med stöd av skyddslagen. Utredningen har för övrigt inte kunnat finna något bärande skäl varför inte alla slags materiel som försvarsmakten äger eller på annat sätt disponerar skall kunna skyddas på det sätt som skyddslagen ger möjlighet till. Att man låter all materiel som försvarsmakten disponerar omfattas av skyddsbestämmelserna torde vara nödvändigt för att lagen skall bli så heltäckande som möjligt. Därmed inte sagt att all materiel verkligen måste skyddas. Den saken får avgöras från fall till fall och med beaktande av de syften som ligger bakom skyddslagen.

7.3.1.2 Områden

Områden där försvarsmakten har anläggningar måste kunna skyddas på samma sätt som nu är fallet. Behovet av att kunna skydda områden mot obehörig insyn inskränker sig dock inte till sådana områden som hyser en försvarsanläggning. Senare tiders händelser har visat att det kan inträffa att det uppstår behov av ett områdesskydd också i andra fall. Ett exempel härpå har ubåtsincidenterna utgjort.

Vid incidenterna med främmande ubåtar i våra farvatten har man spärrat av de områden där försvarsmakten har bedrivit ubåtsjakt. Även angränsande landområden har därvid spärrats av. Det torde inte råda något tvivel om att det i sådana fall har varit befogat att spärra av mer eller mindre stora områden för längre eller kortare tid. De avspärrningar som hittills beslutats har -- med ett undantag -- grundats på skyddslagens bestämmelser. Olika bestämmelser har härvid lagts till grund för besluten. Tveksamhet har också rått om huruvida skyddslagen verkligen ger utrymme för beslut om avspärrningar av detta slag. Det är en tveksamhet som är fullt

förståelig. Skyddslagen ger nämligen inte någon klar anvisning om dess användningsområde. Även i andra avseenden har det uppstått tveksamhet såsom beträffande vilken myndighet som skall fatta beslut om avspärrning. Det är en fråga som utredningen återkommer till i ett senare avsnitt.

Enligt utredningens mening är den verksamhet som bedrivs i situationer som de ovan nämnda så känslig att den skall kunna skyddas mot obehörig insyn. De områden som berörs av verksamheten måste därför vid behov kunna spärras av. En sådan avspärrning behövs emellertid inte bara för att skydda själva verksamheten mot insyn, utan också för att inte allmänheten skall komma till skada eller genom sin närvaro försvåra verksamheten. Det måste över huvud taget vara möjligt att genom tillträdesförbud bereda försvarsmakten sådana förutsättningar, som är nödvändiga för att den skall kunna fullgöra de uppgifter som IKFN-förordningen ålägger den. För att undanröja all tveksamhet härom menar utredningen att denna möjlighet direkt skall framgå av lagens bestämmelser.

Utredningen vill också framhålla ett annat fall då det kan finnas behov av att kunna spärra av ett område. Det gäller i samband med bekämpning av sabotagegrupper. Som tidigare sagts ingår som ett allvarligt inslag i hotbilden risken för ett överraskande anfall mot Sverige. I ett sådant scenario kan man räkna med att särskilda sabotagegrupper kan komma att sättas in bl. a. för att oskadliggöra försvarsanläggningar. Även om de utsatta anläggningarna är bevakade kan det inför risken av ett sabotageangrepp vara nödvändigt att utvidga skyddszonen runt själva anläggningen. För att så effektivt som möjligt kunna inskrida mot sabotageförband kan det t. o. m. visa sig behövligt att avspärra ett helt område inom vilket ett antal anläggningar är belägna. Också denna möjlighet att i ett akut läge belägga ett från försvarssynpunkt viktigt område med tillträdesförbud bör därför finnas och direkt framgå av lagen.

7.3.1.3 Verksamhet

Utredningen har i det föregående (avsnitt 7.2.2.) uttalat, att en totalförsvarsmyndighets verksamhet i form av övningar, prov eller försök skall -- i huvudsaklig anslutning till vad som nu gäller beträffande försvarsmaktens verksamhet -- kunna skyddas mot obehörig insyn. Skyddet skall åstadkommas genom närvaroförbud. Utredningen har också (avsnitt 7.1.1. och 7.3.1.2) behandlat behovet av ett områdesskydd i situationer av typen

ubåtsskyddsoperationer. Även här är det - åtminstone i första hand - en verksamhet som skall skyddas. I detta fall är det emellertid tillträdesskydd som utgör den lämpliga formen.

Vad nu sagts är en illustration till utredningens uttalande i avsnitt 7.2 att olika slag av verksamhet kräver olika skyddsformer.

7.3.2 Övriga totalförsvarsobjekt

I avsnitt 7.3.1 har utredningen redogjort för sin uppfattning att skyddsobjekten bör uppdelas i militära och civila objekt. Detta avsnitt behandlar civila objekt.

När det gäller synen på behovet av skydd för objekt med anknytning till den icke militära delen av samhället har utredningen intagit den ståndpunkten att den nuvarande skyddslagen har ett alltför begränsat tillämpningsområde. Bestämmelsen i 2 § är för sin tillämpning begränsad till anläggningar etc. som "är av betydelse för försvarsväsendet". Det valda uttryckssättet gör inte bara att bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat, utan har också lett till tolkningssvårigheter. Det kan många gånger vara svårt att avgöra om en anläggning har betydelse för försvarsväsendet i den mening som avses i skyddslagen. Ett praktiskt exempel på detta är kärnkraftverk. Det visade sig att dessa inte lät sig inrymmas under uttrycket av betydelse för försvarsväsendet. Därmed kunde de inte heller ursprungligen skyddas enligt skyddslagen. För att ändå ge dem det skydd som är möjligt med stöd av skyddslagen blev det nödvändigt att göra ett tillägg till 2 §. I tillägget anges uttryckligen att kärnkraftanläggning omfattas av skyddslagen.

Det begagnade uttrycksättet ligger inte heller i linje med den totalförsvarssyn som nu gäller. Lagen måste därför vara tillämpbar inte bara på försvarsmaktens objekt och objekt som har betydelse för det militära försvaret utan på alla objekt inom totalförsvaret som behöver ett särskilt skydd mot sabotage och spioneri.

7.3.2.1 Anläggningar m. m.

Beträffande en uppräkning av anläggningar etc. som skall skyddas av skyddslagens bestämmelser gäller i huvudsak vad som angetts i avsnitt

7.3.1.1. Utredningen har således inte anledning att exemplifiera dessa eller närmare ange efter vilka grunder urvalet skall ske. Utredningen anser dock att i likhet med det militära försvaret skall även för den civila delen av totalförsvaret skyddet utsträckas till att kunna omfatta fordon och viktig materiel.

En fråga för sig är vad som händer vid leverans av materiel till försvaret. Det kan t. ex. gälla robotar. Innan sådan materiel har överlämnats till försvarsmakten kan en militär chef inte besluta att materielen i fråga skall vara skyddsföremål. Det är emellertid av vikt att materielen även under transport till en förvarings- eller uppläggsplats har det särskilda skydd som det innebär att ha blivit klassificerat som skyddsföremål. Enligt utredningens mening måste det i ett sådant fall åligga den myndighet eller annan som skall leverera materielen och kanske också svara för transporten att sörja för att det finns ett erforderligt skydd. Det torde vara lämpligt att denna bedömning görs i samråd med den militära myndighet som skall motta materielen, så att denna redan vid transport till förvaringsplatsen utgör ett skyddsföremål.

Skyddsvärda objekt förekommer inom många myndigheters ansvarsområden. Inte minst med tanke på möjligheterna att avdela bevakningsresurser under beredskaps- och krigsförhållanden måste skyddsbehoven angelägenhetsgraderas inom och mellan de olika sektorerna. Utredningen ifrågasätter om inte det vore en naturlig uppgift för ÖCB att verka för allmänna riktlinjer syftande till en lämplig avvägning mellan sektorerna. Det är, som också bör framhållas, vidare angeläget att man uppnår en så jämn skyddsnivå inom hela riket som möjligt. Med riktlinjer av det slag som utredningen har haft i tankarna borde det vara möjligt att uppnå att skyddsnivån blev ungefär likvärdig både sett ur geografisk synpunkt och vad gäller olika sektorer inom totalförsvaret.

7.3.2.2 Områden

Behovet av ett områdesskydd med hänsyn till risken för sabotageangrepp är inte lika påtagligt när det gäller det civila totalförsvaret som i fråga om det militära försvaret. För civila objekt torde skyddsbehovet i allmänhet inskränka sig till det område inom vilket en anläggning är belägen och som tillhör anläggningen. I ett krisläge kan det dock tänkas att t. ex. sabotagehotet blir så starkt att ett större område runt anläggningen kan behöva spärras av för att anläggningen skall kunna ges ett tillfredsstäl-

lande skydd. Samma möjlighet som bör finnas för militära anläggningar att spärra av ett område inför ett hotande sabotageangrepp bör också finnas för civila anläggningar.

7.3.2.3 Verksamhet

I avsnitt 7.3.1.3 har utredningen behandlat behovet av skydd för verksamhet som försvarsmakten bedriver. Utredningen har därvid pekat på att det kan finnas ett skyddsbehov vid övningar samt vid prov och försök. Redan i dag finns det möjlighet att med stöd av skyddslagen hindra obehöriga från att vara närvarande vid övningar och försök som försvarsmakten bedriver.

Vad gäller övriga delar av totalförsvaret är läget ett annat. Verksamhet av typ övningar och försök som bedrivs i en annan totalförsvarsmyndighets regi än militär myndighet kan inte med dagens skyddslag beredas ett skydd motsvarande det som kan åstadkommas vid försvarsmaktens övningar och försök. Det är en konsekvens av att skyddslagen inte rönt något inflytande av den totalförsvarssyn som nu gäller. Skyddslagen är i princip inriktad på att tillgodose försvarsmaktens behov av särskilda skyddsåtgärder. Med den inriktningen faller andra totalförsvarsmyndigheters eventuella behov av skydd för sin verksamhet utanför ramen för skyddslagen.

En av utredningens grundtankar vid översynen av skyddslagen är att den skall bli totalförsvarsanpassad. Bakgrunden härtill har utredningen tidigare redogjort för. I linje härmed ligger att det inte bara är verksamhet som försvarsmakten bedriver som skall komma i åtnjutande av möjligheten av ett särskilt skydd mot sabotage och spioneri utan att även andra totalförsvarsmyndigheter skall ha denna möjlighet, när de bedriver verksamhet som av säkerhetsskäl behöver skyddas mot obehörig insyn.

7.4 Skydd mot terrorism

I utredningens uppdrag ingår att överväga om det är möjligt att bereda vissa betydelsefulla anläggningar och inrättningar t. ex. vattentäkter och sjukhus skydd med stöd av skyddslagen på samma sätt som gäller för militära anläggningar. Övervägandena skall ske mot bakgrund av det framväxande terroristhotet.

Som tidigare sagts (avsnitt 4.5) finns det i svensk lagstiftning inte något straffbud som är utformat med direkt sikte på terroristhandlingar.

Däremot finns det bestämmelser som syftar till att förhindra att presumtiva terrorister kan ta sig in i landet. Det finns också bestämmelser som kan tillämpas för att bedriva spaning mot den som kan befaras begå en terroristhandling.

Utredningen har som ett led i arbetet besökt Västtyskland. Vid besöket diskuterades med företrädare för västtyska myndigheter bl. a. frågan om en särskilt mot terrorister riktad lagstiftning. Någon sådan finns inte i Västtyskland och är inte heller aktuell.

Mål för terroristangrepp kan vara militära anläggningar eller anläggningar och byggnader tillhörande den centrala statsförvaltningen. Militära anläggningar är i allmänhet skyddade med stöd av skyddslagen. Beträffande den centrala statsförvaltningen är så däremot inte fallet. Bevakning förekommer dock utan undantag. Det blir möjligt att om så skulle krävas meddela beslut som innebär att skyddslagens bestämmelser blir tilllämpliga på t. ex. byggnader som tillhör den centrala statsförvaltningen. I särskilt hög grad torde det kunna bli fallet vad gäller regeringskansliet. Erforderligt beslut härom skall regeringen själv kunna meddela.

När det gäller vattentäkter och anläggningar för energiförsörjning, som nämns i direktiven, möter det med utredningens förslag inte hinder mot att dessa bereds skydd med stöd av skyddslagen. Kärnkraftverk och en del andra anläggningar som har betydelse för energiförsörjningen skyddas också redan i dag med stöd av skyddslagen. Ett skäl härtill i vart fall när det gäller kärnkraftverk torde vara just risken för att en dylik anläggning kan tänkas bli mål för ett terroristangrepp.

Annorlunda förhåller det sig med exempelvis sjukhus. För dessa torde det inte vara praktiskt genomförbart att meddela t. ex. tillträdesförbud. Detsamma gäller andra typer av anläggningar eller inrättningar som allmänheten måste kunna få tillgång till och som därmed måste stå mer eller mindre öppna för allmänheten.

Det är utredningens uppfattning att det inte är möjligt att inom ramen för en lagstiftning av det slag det här är fråga om ta in bestämmelser som har till direkt syfte att hindra terroristangrepp. Det kan nog också starkt ifrågasättas om en sådan bestämmelse över huvud taget skulle bli särskilt verkningsfull. Denna utredningens uppfattning har bestyrkts inte minst av det förhållandet att man inte heller i Västtyskland, som får anses ha stor

erfarenhet av terroristhandlingar av skilda slag, har funnit det möjligt eller meningsfullt att införa regler som tar sikte på att hindra dylika handlingar. Enligt utredningens mening måste hotet från den framväxande internationella terrorismen mötas med andra medel. En annan sak är att tillträdesförbud eller andra former av säkerhetsskydd också i viss utsträckning kan vara ett skydd mot terroristhandlingar. Det förtjänas att nämnas att kärnkraftanläggningar tagits in i skyddslagen av bl. a. det skälet att det är risk att de blir mål för terroristangrepp (se avsnitt 3.2.2).

I detta sammanhang förtjänar bestämmelsen i 22 § polislagen att omnämnas. I paragrafen behandlas de särskilda befogenheter som tillkommer polisen i dess skyddande och förebyggande verksamhet. Polisen har ju huvudansvaret för att skydda allmänheten och vidta förebyggande åtgärder om fara föreligger för att ett brott kommer att förövas som hotar liv eller hälsa eller kan leda till omfattande förstörelse av egendom såsom hot om sabotage eller allmänfarlig ödeläggelse.

För att 22 § polislagen skall kunna tillämpas krävs dels att det föreligger risk för ett brott dels att det är fråga om brott av en särskild typ, nämligen ett som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom. Ett exempel härpå kan vara ett anonymt bombhot. Ett annat att polisen får anledning misstänka att ett våldsamt angrepp planeras t. ex. mot en främmande statschef på besök i Sverige. Brottsrisken behöver i och för sig inte vara kvalificerad för att paragrafen skall kunna tillämpas, men man måste alltid kunna peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger viss risk för ett brott.

I paragrafen anges vilka åtgärder polisen får vidta i fall som här sagts. Hit hör att bereda sig tillträde till ett hus, rum eller ett annat ställe för att söka efter t. ex. sprängmedel. Andra åtgärder polisen kan vidta är att stänga till en byggnad eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Beslut om att vidta åtgärd enligt 22 § polislagen skall fattas av polismyndigheten, dvs. polischefen. Endast om fara är i dröjsmål får en enskild polisman vidta åtgärd av detta slag utan föregående prövning av polismyndigheten.

7.5 Personskydd

Begreppet personskydd är inte entydigt. Normalt avses med personskydd någon form av livvaktsverksamhet. Juristkommissionen (Ju 86:01) med anledning av mordet på statsminister Olof Palme behandlar i den första delen av sin rapport den polisiära livvaktsverksamheten (bil 10). ÖB har till utredningen framfört den synpunkten att skyddslagen bör medge vissa befogenheter för militär bevakningspersonal för att, i vissa lägen, skydda personal i nyckelställning.

Ur utredningens synvinkel är det hot mot enskilda representanter för olika delar av totalförsvaret som kan riktas från terrorister och sabotageförband något som det finns all anledning att uppmärksamma. Otvivelaktigt finns det ett behov av skydd mot dessa hot, framför allt i skeden av krigsfara och krig. Utredningen anser emellertid att denna fråga faller utanför skyddslagens systematik och lägger därför inte fram några förslag i ämnet. Utredningen vill dock framhålla att detta är något som är mycket viktigt och därför bör få en ytterligare belysning och en fördjupad analys i någon annan form än vad som utredningen här kan ge.

7.6 Fred- krig; behovet av skydd med hänsyn till yttre förhållanden

Behovet av skydd för de anläggningar, inrättningar, verksamheter etc. som omfattas av skyddslagens tillämpning varierar. Redan mångfalden av objekt som ryms inom skyddslagens tillämpningsområde gör att det uppstår ett varierat skyddsbehov beroende på vilket skyddsvärde som de olika objekten helt allmänt bedöms ha. En annan faktor som starkt påverkar behovet av skydd är de vid en viss tid rådande yttre förhållandena. Hotet mot skyddsobjekten är ju inte alltid lika påtagligt. På en skala fred - krig ökar hotet mot objekten ju närmare man kommer till punkten för krig på en sådan skala.

I den nuvarande skyddslagen har hänsyn tagits till det förhållandet att skyddsbehovet varierar med hänsyn till hotet mot riket. Kretsen av objekt som kan beredas skydd med stöd av skyddslagen vidgas därför enligt 2 § 2 st "vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden". Även bestämmelserna i 3 § om säkerhetsområden och förbud mot fotografering i vissa fall är avsedda att tillämpas under förhållanden som nu sagts.

Enligt utredningens mening är det ofrånkomligt att vid tillämpning av skyddslagens bestämmelser hänsyn måste tas till den situation vari riket befinner sig. Ett yttre hot mot landet måste inverka vid bedömningen av ett objekts skyddsbehov och på vilken nivå skyddet skall ligga.

Skyddsbehovet blir således olika vid fred, skymningsläge och krig. Att dra en skarp gräns mellan dessa olika skeden kan vara svårt. Det gäller kanske framför allt skedet fred - skymningsläge. Än svårare är att en gång för alla lägga fast att ett visst objekt behöver skyddas redan i fredstid, ett annat först i ett skymningsläge och andra först i händelse av krig. Skyddsvärdet hos ett enskilt objekt eller typer av objekt kan nämligen variera från tid till annan. Även möjligheterna att ordna ett verkningsfullt skydd måste beaktas.

Utredningen har därför stannat för att - med ett par undantag som strax skall beröras - inte göra bestämmelsernas tillämpning beroende av att det föreligger ett visst yttre hot mot riket. Styrande skall i stället vara det skyddsbehov som bedöms gälla för det skyddsvärda objektet. Den rådande situationen - fred, skymningsläge, krig - blir då en faktor bland flera som skall beaktas vid skyddsbedömningen. Om skyddsbedömningen görs från dessa utgångspunkter bör det också bli möjligt att på ett smidigt sätt uppnå en totalt sett tillfredsställande skyddsnivå.

De undantag som nyss nämnts är följande. Möjligheten att spärra av ett område i samband med bekämpning av sabotagegrupper (avsnitt 7.3.1.2, jfr 7.6.2) är avsedd att kunna utnyttjas vid krig eller krigsfara eller när eljest särskild risk för sabotage bedöms föreligga. Utredningen föreslår vidare, enligt vad som kommer att framgår i avsnitt 7.7, att regeringen skall kunna avdela militära kontrollområden - en motsvarighet till nuvarande säkerhetsområden - vid krig eller krigsfara vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden. I båda dessa undantagsfall skall de sålunda angivna förutsättningarna för bestämmelsernas tillämpning uttryckligen framgå av lagtexten.

I sammanhanget kan också erinras om den föreslagna nya bestämmelsen (se avsnitt 7.3.1.2) enligt vilken tillträdesförbud får utfärdas för ett område där försvarsmakten tas i anspråk för ingripanden enligt IKFN-förordningen. I detta fall ligger det i sakens natur att bestämmelsens giltighet är begränsad till andra situationer än när riket befinner sig i krig.

7.6.1 Fred

Fred kan mycket förenklat anses råda när det inte finns något yttre hot riktat mot riket. I en sådan situation är också skyddsbehovet lägst. Militära anläggningar och inrättningar, som ju allmänt sett är särskilt utsatta för risken av spioneri, måste dock även i detta läge skyddas. Detsamma gäller t. ex. industrier som tillverkar försvarsmateriel. Andra exempel på verksamheter som redan i fred måste ha ett förhöjt skydd utgör militära övningar och försök.

För icke-militära objekt torde behovet av ett förhöjt skydd inte vara lika stort i fredstid som för rent militära objekt. I många fall kan nog brottsbalkens bestämmelse om straff för olaga intrång vara tillräcklig. Men det finns givetvis anläggningar och inrättningar av icke-militärt slag där detta inte är tillräckligt. Ett särskilt tydligt exempel härpå utgör kärnkraftverken.

7.6.2 Skymningsläge

I ett skymningsläge ökar givetvis antalet objekt som blir i behov av det förhöjda skydd som skyddslagen erbjuder. Ett viktigt skäl härtill är att risken för sabotage bedömts öka i ett skymningsläge. Med tanke härpå är det av största vikt att de myndigheter som har att fatta beslut om skydd enligt skyddslagen redan i fredstid planerar för ett skymningsläge. För att ett beslut om förhöjt skydd skall få någon effekt är det av vikt att beslutet träder i kraft så snart situationen påkallar detta.

Risken för sabotage är sannolikt särskilt stor i ett skymningsläge. Som tidigare sagts är det dock svårt att avgöra när en fredssituation övergår i ett skymningsläge. Utan att detta går att avgöra kan det tänkas att det kommer indikationer som ger anledning befara att sabotagerisken ökar för ett objekt. I en sådan situation är det angeläget att kunna möta den befarade sabotagerisken med ett förhöjt skydd i form av t. ex. tillträdesförbud enligt skyddslagen. Utredningen har för sin del funnit att en situation som här sagts är så allvarlig att den bör ges en särskild reglering i skyddslagen.

7.6.3 Krig

Det torde inte vara erforderligt att närmare gå in på vilket skyddsbehov som uppstår i händelse av att riket kommer i krig. Inte heller har utredningen ansett det meningsfullt att försöka peka på vilka objekt som i händelse av krig är särskilt skyddsvärda.

7.7 Säkerhetsområden

Bestämmelser om säkerhetsområden återfinns i 3 § skyddslagen. Säkerhetsområden kan avdelas av regeringen vid krig eller krigsfara eller annars under utomordentliga av krig föranledda förhållanden. Inom ett säkerhetsområde har militär befälhavare de befogenheter enligt skyddslagen som i andra fall tillkommer länsstyrelsen.

ÖB har till utredningen framfört att möjligheten att avdela säkerhetsområden måste kvarstå. Utredningen har inte funnit något skäl som skulle motivera att systemet med säkerhetsområden skall slopas. Däremot kan själva uttrycket säkerhetsområde framstå som varande en mindre lämplig beteckning på de områden som det kan röra sig om. Till säkerhetsområde skall enligt 3 § också hänföras krigsskådeplats. Med tanke härpå förefaller säkerhetsområde vara en missvisande beteckning. Utredningen förordar att områdena ges benämningen militära kontrollområden. Det må erinras om att utredningen i sitt betänkande "Militära skyddsområden" (SOU 1986:7) har förutsatt att begreppet kontrollområde med den innebörd det har i nuvarande förordning om skyddsområden och kontrollområden skall försvinna.

7.7.1 Militär direktivrätt

Med militär direktivrätt avses rätt för militär myndighet att för särskilda fall meddela civila myndigheter föreskrifter om fullgörande av dem åvilande uppgifter. Härmed förstås vanligen att militär myndighet i krig eller under bestämda förutsättningar har rätt att "med åsidosättande av gällande administrativ ordning och lydnadsförhållanden myndigheter emellan, för konkreta fall meddela civila myndigheter bindande föreskrifter om att vidta eller inställa viss åtgärd". Den militära direktivrätten reglerade alltså förhållandet mellan militära och civila myndigheter.

Av intresse i detta sammanhang är den militära direktivrätt som gällde enligt 9 § civilförsvarslagen (1960:74). Enligt denna bestämmelse fick, om

det prövades oundgängligen nödvändigt för nödig samordning av civilförsvaret och försvarsmakten, regeringen eller efter regeringens bemyndigande ÖB förordna att militär myndighet under högsta civilförsvarsberedskap fick för särskilda fall meddela civilförsvarsmyndighet föreskrift om fullgörandet av uppgifter, som åvilade civilförsvaret.

Enligt Kungl. Maj:ts ämbetsskrivelse den 23 maj 1947 till civilförsvarsstyrelsen förelåg direktivrätt för ÖB gentemot civilförsvarsstyrelsen och för militärbefälhavare (armékårchef, försvarsområdesbefälhavare, fördelnings- och brigadchef) gentemot länsstyrelse och civilförsvarsmyndighet som löd under länsstyrelsen. I trängande fall tillkom viss direktivrätt även annan militär chef (lägst bataljonschef) gentemot civilförsvarsmyndighet lydande under länsstyrelsen.

I en utredning om militär direktivrätt (Ds Fö 1983:7) uttalades att militär direktivrätt kunde anses överflödig under förutsättning att skyddslagens bestämmelse om säkerhetsområden gavs ett lämpligt innehåll.

I yttrande över den nämnda utredningen uttalade ÖB att inriktningen borde vara att finna former för en mer generell direktivrätt för militär myndighet på lokal nivå. Enligt ÖB var det nödvändigt för att beslut skall kunna fattas tillräckligt snabbt. Vidare anmärkte ÖB att skyddslagen inte tillgodoser dessa önskemål.

Den ovan nämnda utredningen har legat till grund för ändringar i civilförsvarslagen. Ändringarna som trädde i kraft den 1 januari 1987 innebär att den militära direktivrätt som fanns inskriven i 9 § civilförsvarslagen har avskaffats.

I den proposition 1984/85:49 om ändring i civilförsvarslagen som låg till grund för lagändringen anförde föredragande statsrådet: Enligt lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (skyddslagen) har militära myndigheter möjlighet att förbjuda civilbefolkningen tillträde till bl. a. områden där strider pågår. Jag anser att dessa bestämmelser tillgodoser önskemålen om militär direktivrätt i fråga om rätten att vistas inom stridszoner och liknande områden. - Min slutsats blir alltså att den militära direktivrätten sådan den kommer till uttryck i civilförsvarslagen kan avskaffas (s. 65).

Det må anmärkas att det i 3 § skyddslagen inte är fråga om en direktivrätt, dvs. en rätt för en myndighet att meddela en annan myndighet bindande föreskrifter om att vidta en viss åtgärd. Bestämmelsen innebär ju att en militär befälhavare under givna förutsättningar kan få överta länsstyrelsens befogenhet att meddela vissa föreskrifter direkt till allmänheten.

ÖB:s önskemål är, som framgått ovan, att det införs en mer generell direktivrätt för militär myndighet på lokal nivå. Sedan civilförsvarslagen ändrats och den militära direktivrätten avskaffats borde, enligt ÖB, i stället bestämmelser införas i skyddslagen som ger militära chefer på lokal nivå nödvändiga befogenheter.

För utredningen framstår det som tveksamt om det kan anses ligga inom ramen för uppdraget att komma med förslag till ändringar i den riktning som ÖB önskar. Den militära direktivrätten har dessutom så nyligen avskaffats att det även mot den bakgrunden kan anses tveksamt om det är på sin plats att redan nu föreslå att den militära direktivrätten - om än i begränsad form - återinförs. Utredningen har därför stannat för att endast ändra innehållet i bestämmelsen om säkerhetsområden - militära kontrollområden enligt utredningens förslag - så att det står i samklang med bestämmelserna i övrigt. Inom ett militärt kontrollområde kan således en militär chef få de befogenheter som i annat fall tillkommer länsstyrelsen. I sak överensstämmer det med vad som i dag gäller beträffande säkerhetsområden. Utredningen vill dock påpeka att de befogenheter det här kan gälla kan röra nog så vittgående beslut, såsom utrymning.

7.8 Vem skall besluta?

Beslut om förbud enligt skyddslagen fattas antingen av militär eller civil myndighet. Det är en nödvändig och naturlig uppdelning som det inte finns någon anledning att ändra på. I allmänhet råder det inte heller någon tvekan om vem som i ett visst fall skall fatta beslutet. Under senare år har det emellertid uppkommit situationer där det rått tveksamhet om vem som egentligen skall fatta beslut om t. ex. tillträdesförbud. Vid samtal med myndigheter som har anledning att ta befattning med skyddslagen har det visat sig att det finns delade uppfattningar om vilken myndighet som i vissa fall skall fatta beslutet.

7.8.1 Militära objekt m. m.

Det kan inte råda tvekan om att beslut som gäller militära objekt, dvs. anläggning etc, som ägs, hyrs eller arrenderas av försvarsmakten, skall utfärdas av militär myndighet.

7.8.2 Övriga totalförsvarsobjekt

Enligt nu gällande skyddslag är det - bortsett från fall som avses i 3 § - länsstyrelsen som beslutar om förbud enligt skyddslagen om förbudet avser objekt som inte tillhör eller nyttjas av försvarsväsendet. Det är en ordning som framstår som naturlig och utredningen har inte funnit skäl att ändra på detta.

7.8.3 Blandade objekt

Som nyss nämnts har det i vissa fall uppstått osäkerhet om vem som skall fatta beslut om förbud enligt skyddslagen. Dessa fall har rört tillträdesförbud till större områden i samband med ubåtsskyddsoperationer. Olika uppfattningar har framförts. En uppfattning är att det måste vara den militära myndigheten som är ansvarig för verksamheten som skall fatta beslutet. Andra hävdar att det är länsstyrelsen som är behörig beslutsfattare. I något fall har militär myndighet och länsstyrelsen gemensamt fattat beslut om tillträdesförbud. Var och en av dessa tolkningar av skyddslagen kan sägas ha visst fog för sig.

Den osäkerhet som råder kan inte få bestå. Frågan blir då vem som skall fatta beslut enligt skyddslagen i dessa situationer. Valet måste stå mellan militär myndighet och länsstyrelse. Det kan inte anses lämpligt att föreskriva att två myndigheter gemensamt skall besluta i ett ärende av detta slag.

Den situation som det här är fråga om utmärks av att det är en militär verksamhet som skall skyddas från insyn. Förbudet har också till syfte att hålla obehöriga på avstånd för att de inte skall störa eller med sin närvaro hindra verksamheten. De områden som kan bli aktuella att avspärra kan bli mycket stora.

För militär myndighets beslutanderätt talar främst att det rör sig om militär verksamhet. Det medför att det är den militära myndigheten som bäst kan bedöma verksamhetens omfattning i rum och tid. Det skulle också rimma med den allmänna principen att det är den myndighet som driver viss verksamhet som har säkerhetsansvaret härför.

För att länsstyrelsen skall ha beslutanderätten talar å andra sidan också starka skäl. Det främsta skälet är att det merendels rör sig om stora områden. En avspärrning får därmed betydande konsekvenser för civilbefolkningen, inte bara den som är bosatt inom området utan även andra. Beslutet kan också få verkningar som berör näringslivet. Ett annat skäl som talar för länsstyrelsen är att länsstyrelsen har ett övergripande ansvar och då inte minst för ordning och säkerhet. En åtgärd som är avsedd att skydda befolkningen faller därför naturligt inom länsstyrelsens ansvarsområde. Slutligen finns det psykologiska skäl som man inte skall bortse från. Det torde således vara lättare att få gehör för åtgärden om den beslutas av länsstyrelsen och inte av "militären".

Utredningen har vid en avvägning av de olika skälen funnit att det är lämpligast att det är länsstyrelsen som beslutar om avspärrning när det handlar om större områden. Den här uppfattningen har inte mött någon gensaga från de militära myndigheter som utredningen diskuterat frågan med. Det är självklart att ett beslut av detta slag måste föregås av samråd mellan militär myndighet och länsstyrelse och att den militära myndighetens på sakkkunskap grundade önskemål vinner beaktande så långt detta bedöms vara möjligt.

I situationer som här avses kan det vara väsentligt att ett beslut om avspärrning fattas snabbt. Med hänsyn därtill anser utredningen att det skall finnas en subsidiär regel enligt vilken beslut om avspärrning även av större områden får fattas av en militär chef i väntan på länsstyrelsens beslut om det är oundgängligen nödvändigt.

7.9 Beslutets kungörande

Förbud enligt skyddslagen har i princip karaktären av författningar, eftersom de riktar sig till en obestämd krets av personer. Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar samt författningssamlingsförordningen (1976:725) skall därför iakttas. Detta innebär ett krav på kungörande i länets författningssamling såvitt gäller

av länsstyrelsen utfärdade beslut. Kungörandekravet gäller dock inte förbud som omfattas av sekretess.

Enligt 9 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar gäller särskilda bestämmelser i fråga om kungörande av författning som beslutas av regional eller lokal myndighet som tillhör försvarsmakten. I de föreskrifter, anvisningar och allmänna råd om tillämpningen av säkerhetsskyddskungörelsen (FA SÄK 1982) som fastställts av ÖB och rikspolisstyrelsen, finns bestämmelser om bl. a. dokumentation och tillkännagivande av förbud som meddelats med stöd av skyddslagen. Bestämmelserna har följande lydelse.

Dokumentation

Myndighetens beslut om förbud måste officiellt kunna dokumenteras i registrerad handling hos den beslutande myndigheten. Den geografiska belägenheten av varje fast skyddsföremål skall framgå av dokumentationen. Av den öppna dokumentationen får dock inte framgå någon uppgift om en anläggnings användning som rör mobilisering eller krig och inte heller belägenheten av sådana skyddsföremål som kan och bör döljas för obehöriga.

Tillkännagivande

Förbud tillkännages i regel genom tydliga anslag (förbudstavlor) eller genom utsatt bevakning. Förbuden kan med hänsyn till allmänhetens informationsbehov dessutom tillkännages i länets författningssamling eller genom annonsering i pressen. Beträffande av försvarsmakten tillfälligt nyttjade lokaler, byggnader eller områden (under övningar, konferenser o.d.) utfärdas erforderliga förbud i samband med övningsbestämmelserna (motsv). Förbuden offentliggörs i övrigt i den omfattning som bedöms nödvändigt.

Om ett skyddsföremåls läge av sekretesskäl bör döljas görs erforderliga inskränkningar i tillkännagivandet. Beträffande ett hemligt militärt skyddsföremål anmäler den förbudsmeddelande myndigheten i hemlig skrivelse det utfärdade förbudet till militärbefälhavaren och länsstyrelsen (länspolischefen) och orienterar berörda lägre territoriella myndigheter och det berörda polisdistriktet.

När det gäller civila skyddsföremål är det länsstyrelsen som meddelar beslut om förbud. I de fallen torde det inte vålla någon tveksamhet hur beslutet skall fattas och kungöras.

Beträffande militära skyddsföremål är förhållandet något annorlunda. Behörig att meddela beslut om förbud enligt skyddslagen är som framgår av 1 § bevakningskungörelsen "den på stället varande högste befälhavaren".

Någon viss lägsta nivå på den militära befälhavare, som får besluta om förbud med stöd av skyddslagen, anges inte i bevakningskungörelsen eller i någon annan författning. Det torde därför vara möjligt för exempelvis en posteringschef eller fartygschef att vid behov meddela ett sådant förbud avseende posteringsområdet respektive fartyget. En given förutsättning är då att det inte finns någon högre chef på platsen. Det kan anmärkas att JO i ett yttrande ifrågasatt om inte föreskriften i 1 § bevakningskungörelsen borde preciseras och om inte en lägsta nivå vad gäller den militära befattningshavaren borde anges.

Utredningen kan i och för sig dela JO:s uppfattning att det vore en fördel om en viss lägsta nivå föreskrevs beträffande den befattningshavare som är behörig att meddela beslut om förbud enligt skyddslagen. Åtminstone teoretiskt kan f.n. vittgående beslut fattas på relativt låg nivå. Det är å andra sidan inte alldeles enkelt att fastslå vad som i detta sammanhang kan anses vara lägsta tänkbara befattningsnivå. Med tanke på det ansvar för säkerheten som t. ex. en posteringschef eller fartygschef har, torde det vara ofrånkomligt att ge dessa befogenhet att utfärda sådana förbud enligt skyddslagen som säkerheten i det särskilda fallet kräver och som betingas av rådande förhållanden. Det kan knappast heller finnas någon invändning mot att dessa befattningshavare meddelar beslut av detta slag så länge beslutet rör posteringsområdet eller fartyget. Den befattningshavare som har behörighet att meddela beslut enligt skyddslagen måste självfallet ha kännedom om tillämpliga bestämmelser och innebörden av dessa. Detta gäller oavsett på vilken nivå beslutet fattas. I de fall beslutet får mer vittgående konsekvenser är det givetvis angeläget att beslutet kommer att fattas av befattningshavare på högre nivå. I praktiken har detta också varit fallet och har tagit sig det uttrycket att det är t. ex. försvarsområdesbefälhavaren som beslutar om tillträdesförbud som innebär avspärrning av ett större område och kanske under längre tid. Enligt utredningens mening är det knappast meningsfullt att föreskriva att beslut skall fattas t. ex. av lägst officer av överstelöjtnants grad. Från den bestämmelsen måste i så fall göras undantag för vissa vanligt förekommande fall. Begränsningen får därmed sannolikt inte någon större praktisk effekt. Utredningen är därför av den uppfattningen att denna fråga måste lösas på så sätt att det får ankomma på ÖB att meddela vägledande råd.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka vikten av att förbud utformas och dokumenteras med en sådan noggrannhet, att det inte råder någon tvekan om vilket objekt eller område som omfattas av förbudet. Detta är av

betydelse inte minst då domstolar och andra myndigheter i efterhand skall pröva påståenden om att överträdelse av förbudet skett.

Vad avser tillkännagivandet av förbud enligt skyddslagen kan det ske t. ex. genom att förbudstavlor sätts upp i anslutning till skyddsföremålet eller genom utsatt bevakning. Förbud kan också kungöras i pressen. Det finns inte något som hindrar att allmänheten informeras om förbudet genom poster eller annan personal.

7.9.1 Beslutets ikraftträdande

I 13 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar finns en bestämmelse som föreskriver att det av en författning skall framgå när den träder i kraft. Ett beslut om förbud enligt skyddslagen bör i princip träda i kraft så snart det har meddelats. Även om detta bör vara huvudregeln finns det dock inte något som hindrar att myndigheten, som utfärdar förbudet, anger att beslutet skall börja gälla från viss angiven tid.

7.10 Bevakning och befogenheter för bevakningspersonalen

7.10.1 Olika kategorier av bevakningspersonal

I 11 § skyddslagen anges vilka personalkategorier som får tas i anspråk för bevakning av skyddsföremål och vilka befogenheter de har vid bevakningsuppgiftens fullgörande. Enligt paragrafen kan bevakning utföras av personal inom försvarsmakten, polismän och särskilt förordnade skyddsvakter.

Genom en lagändring (SFS 1986:652) som trätt i kraft den 1 juni 1987 har begreppet krigsmän i 11 § ersatts med uttrycket personal inom försvarsmakten. Härigenom har möjligen personkretsen utvidgats något jämfört med paragrafens tidigare lydelse. I den mån andra av försvarsmaktens personal än de som tidigare omfattades av begreppet krigsman får till uppgift att bevaka skyddsföremål bör de ha samma befogenhet som annan bevakningspersonal (prop. 1985/86:9).

Utöver de nu nämnda personalkategorierna bör även tjänstemän ur tullverkets kust- och gränsbevakning kunna tas i anspråk för bevakning av skyddsföremål. Det är en utvidgning av personkretsen i förhållande till

vad som i dag gäller. De skäl som ligger bakom detta ställningstagande skall utredningen återkomma till i avsnitt 7.10.2.3.

7.10.1.1 Personal inom försvarsmakten

Vad som skall förstås med uttrycket personal inom försvarsmakten torde normalt sett inte föranleda några tolkningssvårigheter. I den i föregående avvsnitt nämnda propositionen sägs visserligen att den ändrade begreppsbestämningen möjligen kan leda till att personkretsen vidgas i förhållande till om uttrycket krigsmän hade bibehållits. På vad sätt det skulle kunna ske anges dock inte.

Man torde kunna utgå från att det är krigsmän som svarar för bevakningen av de skyddsföremål som tillhör försvarsmakten dvs. militära skyddsföremål.

Begreppet krigsman finns definierat dels i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m. dels i 21 kap. brottsbalken. Bestämmelsen i brottsbalken gäller dock endast när riket kommer i krig.

Enligt lagen om disciplinförseelser av krigsmän, m. m. är följande personal krigsmän:

1. värnpliktiga under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga enligt värnpliktslagen,

2. kvinnor som genomgår utbildning enligt lagen om militär grundutbildning för kvinnor,

3. de som genomgår utbildning vid förberedande officersskola eller annan utbildning för att få militär anställning vid försvarsmakten,

4. hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

5. de som genom krigsfrivilligavtal eller annat avtal åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i befattningar i försvarsmaktens krigsorganisation, under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

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

Om riket kommer i krig är enligt 3 § nämnda lag följande personal krigsmän:

1. alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten,

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

3. skyddsvakter som förordnats med stöd av 10 § skyddslagen,

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

5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

I 4 § nämnda lag anges att om riket är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, får regeringen föreskriva att den personal som anges i 3 § skall vara krigsmän.

Den personkrets som innefattas i begreppet krigsmän och som således omfattas av uttrycket personal inom försvarsmakten kan alltså skifta med hänsyn till om det råder fred eller krig eller riket befinner sig i krigsfara.

7.10.1.1.1 Allmänna hemvärnet

En hemvärnsman är tjänstgöringsskyldig under hemvärnsberedskap (15 § hemvärnskungörelsen 1970:304). Hemvärnsberedskap inträder vid beredskapstillstånd eller krig eller efter beslut av regeringen. ÖB kan dessutom förordna om hemvärnsberedskap för tiden intill dess regeringen beslutar härom. När en hemvärnsman är tjänstgöringsskyldig är han krigsman och kan då tas i anspråk för bevakning av skyddsföremål.

I förordningen (FFS 1985:3) om hemvärnsmäns medverkan vid bevakning och efterspaning m. m. finns bestämmelser som har betydelse i detta sammanhang. Enligt 1 § är hemvärnsmän i allmänna hemvärnet efter eget åtagande skyldiga att tjänstgöra i hemvärnet för bl. a. bevakning dels i samband med verksamhet enligt IKFN-förordningen dels med anledning av förbud enligt skyddslagen - bevakning av militära skyddsföremål.

I 11 § nämnda förordning utsägs att hemvärnsmän som tas i anspråk för bevakning enligt förordningen skall ha genomgått föreskriven utbildning i vakttjänst.

I prop. 1985/86:9 med förslag till lag om disciplinförseelser av krigsmän sägs att hemvärnsmän är tjänstgöringsskyldiga i lagens mening ocksa när de fullgör särskilda uppgifter som de har åtagit sig enligt andra föreskrifter än hemvärnskungörelsen, t. ex. enligt den ovan nämnda förordningen om medverkan vid bevakning och efterspaning.

Någon tvekan kan därför inte råda om att hemvärnsmän i allmänna hemvärnet omfattas av begreppet personal inom försvarsmakten.

7.10.1.1.2 Driftvärnet

Driftvärnet är en del av hemvärnet. Det har till uppgift att skydda myndighets eller företags egna anläggningar och verksamhet och får ej utan medgivande av myndigheten eller företaget användas för andra uppgifter (2 § hemvärnskungörelsen 1970:304).

Driftvärnet omfattas inte av bestämmelserna i förordningen om hemvärnsmäns medverkan vid bevakning och efterspaning m. m. För bevakning av ett civilt skyddsföremål kan, när hemvärnsberedskap inte råder, varken allmänna hemvärnet eller driftvärnet tas i anspråk.

Enligt utredningens mening har civila skyddsföremål många gånger väl så stort skyddsvärde som militära skyddsföremål. Detta återspeglar sig dock ej i de bestämmelser som styr möjligheterna att ordna bevakning av skyddsföremål. Något skäl att låta denna obalans bestå finns inte. En bestämmelse bör därför införas som gör det möjligt att i en särskilt allvarlig situation ta driftvärnet i anspråk för bevakning av civila skyddsföremål på samma sätt som nu gäller för det allmänna hemvärnet. En bestämmelse härom bör lämpligen införas i förordningen (FFS 1985:3) om hemvärnsmäns medverkan vid bevakning och efterspaning m. m.

1 4 § nämnda förordning föreskrivs att hemvärnsmän i allmänna hemvärnet endast får tas i anspråk för bevakning om bevakningen av skyddsföremålet inte kan ordnas på annat sätt. Denna föreskrift skall givetvis också gälla för driftvärnets ianspråktagande. Även bestämmelsen i 11 § om genomgången

utbildning i vakttjänst skall gälla för hemvärnsmän i driftvärnet som tas i anspråk för bevakning.

7.10.2.1 Skyddsvakter

Skyddsvakter används för bevakning av såväl militära som civila skyddsföremål. De förordnas av försvarsområdesbefälhavare eller annan militär chef såvitt gäller militära skyddsföremål. Skyddsvakter för bevakning av civila skyddsföremål förordnas av länsstyrelsen. Den som förordnas till skyddsvakt skall ha genomgått särskild utbildning enligt de närmare föreskrifter som meddelas av ÖB och RPS. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå någon ändring när det gäller förordnande och utbildning av skyddsvakter.

7.10.2.2 Polismän

Polismän kan tas i anspråk för bevakning av såväl militära som civila skyddsföremål. Det är inte ovanligt att polismän har till uppgift att se till skyddsföremål och att den tillsynen sker inom ramen för deras ordinarie arbetsuppgifter.

7.10.2.3 Tjänstemän ur tullverkets kust- och gränsbevakning

I de uppgifter som åvilar de här avsedda tjänstemännen ingår delvis rent polisiära uppgifter och de har därvid befogenheter som normalt endast tillkommer polismän. Deras arbetsuppgifter medför att de ofta rör sig i områden - kust och gränstrakter - där det finns skyddsföremål; företrädesvis militära skyddsföremål. Dessa objekts belägenhet är sådan att det är förenat med en hel del besvär att med nuvarande personalresurser ordna en helt tillfredsställande bevakning och tillsyn. Mot denna bakgrund har utredningen ansett det vara värdefullt med en förstärkning av resurserna för tillsyn och bevakning. Blickarna har då naturligt fallit på tullverkets personal och då i första hand på den personal som tjänstgör vid kust- och gränsbevakningen.

Med tanke på den utbildning och erfarenhet och de befogenheter som denna personalkategori har kan det knappast möta något hinder om de anförtroddes uppgift att tillse och ytterst bevaka skyddsföremål. Enligt utredningens mening skulle, som ovan sagts, deras medverkan utgöra en värdefull förstärkning av tillgängliga tillsyns- och bevakningsresurser. Vid samtal som

utredningen har haft med företrädare för tullverket har man också ställt sig positiv till en sådant arrangemang. Tanken är att de skall medverka i tillsynen och bevakningen på ungefär samma sätt som polisen i dag gör. Tillsyns- och bevakningsuppgiften skulle alltså infogas som ett led i deras ordinarie arbetsuppgifter. Att kustbevakningen kommer att bli en egen ny myndighet torde inte inverka på den här gjorda bedömningen. En kommitté har i uppdrag att utarbeta förslag till ny organisation m.m. för kustbevkning (Dir 1987: 31)

7.10.3 Befogenheter

Bevakningspersonalens befogenheter vid bevakning av skyddsföremål finns reglerade i 11 § skyddslagen. En redogörelse för dessa regler har lämnats i avsnitt 3.2.2. Under arbetets gång har det inte till utredningen framförts någon kritik mot hur föreskrifterna om bevakningspersonalens befogenheter utformats. Utredningen anser för sin del att de befogenheter som tillagts bevakningspersonalen får anses väl avvägda med hänsyn till uppgiftens art.

För bevakningspersonal tillhörande försvarsmakten kompletteras reglerna i 11 § med bestämmelser i Vakt B. I Vakt B finns bestämmelser för vaktchefs och övrig vaktpersonals allmänna åligganden, befogenheter och uppträdande vid bevakning av skyddsföremål.

7.11 Om straff och förverkande

I 7 § skyddslagen finns bestämmelse om straff för den som bryter mot förbud utfärdat med stöd av skyddslagen. Förverkandebestämmelsen finns i 9 §.

7.11.1 Påföljd för överträdelser

Den som bryter mot förbud enligt 1, 2 eller 3 §§ döms till böter eller fängelse. Enligt 4 § BrP innebär det att fängelse inte får ådömas på längre tid än ett år.

Precis som nu bör böter och fängelse ingå i straffskalan. En annan fråga är vilket straffmaximum som skall väljas. Valet står mellan att bibehålla den nuvarande gränsen fängelse i högst ett år och att sänka straffmaximum till fängelse i högst sex månader.

En fördel med att sätta straffmaximum vid fängelse i högst sex månader är

att det då blir möjligt att utfärda strafföreläggande vid brott mot lagen. En förutsättning för att strafföreläggande skall få utfärdas är nämligen att det inte kan följa svårare straff än fängelse i högst sex månader på brottet.

Ett välgrundat antagande är att böter är och kommer att vara den normala påföljden. Fängelse torde bara i undantagsfall komma att utdömas - i alla fall i fredstid. Under dessa förhållanden har ett straffmaximum på fängelse i högst sex månader en klar fördel genom att det möjliggör utfärdande av strafföreläggande. Det är ett smidigt och praktiskt sätt att åtkomma den som bryter mot lagen med straff.

Straffet för t. ex. spioneri är fängelse i högst sex år. Straffminimum är således fängelse 14 dagar. Även om straffmaximum sänks till sex månader finns det således en överlappning i förhållande till straffsatsen för spioneri. Det blir alltså inte något glapp mellan skyddslagens straffbestämmelser och straffet för spioneri.

Om det skulle vara fråga om en så allvarlig gärning att fängelse på flera månader kan övervägas torde det nog vara fråga om en gärning som närmast är att bedöma enligt andra lagrum t. ex. spioneri eller försök eller förberedelse till sådant brott. Det bör därför vara tillräckligt med ett straffmaximum på fängelse i högst sex månader.

I 7 § andra stycket finns en bestämmelse om straff för den som genom förklädnad bereder sig tillträde till en anläggning eller liknande som skulle kunna skyddas enligt skyddslagen men för vilken något förbud inte har utfärdats. Denna straffbestämmelse torde kunna utgå. I förarbetena till 1940 års lag anges att betydelsen av stadgandet bl. a. är att straff skall kunna följa för den som obehörigen använder svensk militäruniform. Vid tiden för lagens tillkomst var ett sådant förfarande nämligen inte kriminaliserat.

Numera finns i 17 kap. 15 § brottsbalken en bestämmelse som täcker den brist som förelåg vid skyddslagens tillkomst. Straffbestämmelsen infördes först 1942 och brottet benämns föregivande av allmän ställning.

För föregivande av allmän ställning döms den som obehörigen bär uniform, märke eller tjänstetecken som ger sken av att han tillhör försvarsmakten eller kår i det allmännas tjänst. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

8 KOSTNADSFRÅGOR

Enligt tilläggsdirektiv (Dir. 1980:20) till samtliga statliga kommittéer och utredare gäller att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade ekonomiska resurser inom det område som förslagen avser.

Vad gäller de förslag som utredningen lägger fram ställer dessa inte några omedelbara krav på ökade resurser för att kunna genomföras. Uredningens förslag innebär visserligen att det blir möjligt att i större utsträckning än idag belägga en anläggning eller inrättning med tillträdesförbud. Detta gäller framför allt anläggningar och inrättningar som inte tillhör försvarsmakten och under fredstida förhållanden. De ökade kostnader som kan tänkas uppkomma torde främst vara kostnader för genomgång av vilka anläggningar och inrättningar som är i behov av ett bättre tillträdesskydd samt kostnader för kungörande och skyltning med anledning av ett beslut om tillträdesförbud eller liknande. Enligt utredningens bedömning kan det inte komma att röra sig om några större kostnader och i vart fall inte större än att de ryms inom vederbörande myndighets ekonomiska anslag.

Det kan tänkas att ett förbättrat tillträdesskydd i vissa fall kan ställa krav på bevakning eller tillsyn i en utsträckning som inte behövs idag. Om och i vad mån så blir fallet kan utredningen inte med någon grad av säkerhet bedöma. Utredningens förslag innebär inte att kravet på säkerhetsfrämjande åtgärder skärps utan att möjligheterna att vidta sådana åtgärder blir bättre. Det måste ankomma på varje säkerhetsansvarig myndighet att själv avgöra vilka åtgärder som behöver vidtas och vilka resurser man anser sig bör avsätta för att genomföra åtgärderna. Utredningen anser sig därför inte ha möjlighet att beräkna vilka eventuella kostnadseffekter som kan följa med förslagen.

9 SPECIALMOTIVERING

1 §

I den inledande paragrafen anges lagens syfte. Det huvudsakliga syftet framgår av första meningen.

I likhet med den gällande skyddslagen skall lagen ha till huvudsyfte att kunna bereda skydd mot sabotage och spioneri. Att skyddslagen har detta syfte framgår inte uttryckligen av lagens bestämmelser. Det får ses som en brist hos skyddslagen. För de myndigheter som har att tillämpa lagen måste det vara av värde att tillämpningsområdet direkt kan utläsas av lagtexten. Avsikten är också att undanröja de oklarheter som idag på sina håll kan förekomma om i vilka fall lagens bestämmelser kan tillämpas.

Knytningen till sabotage och spioneri innebär en markering av att lagen skall tillämpas restriktivt och med urskiljning. Det är dock inte avsikten att lagens tillämpningsområde skall bli mer begränsat än idag.

Utöver att skydda mot sabotage och spioneri skall lagen också kunna användas för att skydda mot att hemliga uppgifter röjs. Det har angetts att det skall vara fråga om uppgifter som rör totalförsvaret. Bestämmelsen anknyter i detta avseende till vad som sägs i 2 kap. 2 § första stycket sekretesslagen (1980:100) och som gäller sekretess med hänsyn till rikets säkerhet.

Andra meningen innehåller en nyhet i förhållande till nuvarande skyddslag. Häri föreskrivs att lagen kan tillämpas för att i vissa fall skydda tredje man mot att bli skadad. Det skall därvid vara fråga om verksamhet som bedrivs av en totalförsvarsmyndighet. Begreppet totalförsvar finns definierat i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. I 1 § sägs sålunda att med totalförsvaret avses alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landets försvar inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Förordningen innehåller också en uppräkning av vilka myndigheter som har uppgifter inom totalförsvaret.

I andra meningen finns också en bestämmelse om att närvaroförbud kan utfärdas för obehöriga om det behövs för att inte verksamhet som en totalförsvarsmyndighet bedriver skall försvåras. En bestämmelse av i stort sett samma innehåll finns i den nuvarande skyddslagen. Huvudsyftet med den

bestämmelsen är att bereda skydd mot sabotage och spioneri. Men den nya bestämmelsen skall också kunna användas i fall där obehörigas närvaro från mer allmänna synpunkter försvårar bedrivandet av viss angiven verksamhet.

Bakgrunden till att lagen skall kunna användas för syften som angetts ovan är framför allt erfarenheterna från gångna års ubåtsskyddsoperationer. Vid den verksamhet som försvarsmakten bedrivit vid dessa tillfällen har det framkommit ett klart behov av att kunna hindra obehöriga från att vistas inte bara inom själva operationsområdet utan kanske också i närheten av detta. I de fall det kan bli tal om vapeninsatser bör utrymme finnas för att vidta åtgärder som går ut på att hindra att allmänheten kommer till skada. Det torde också vara så att om det finns risk att allmänheten kan skadas så kan det innebära ett hinder för att vapen brukas i den omfattning som kan vara erforderlig.

Man kan anta att motiv som nu sagts redan i dag vägts in vid ett beslut om tillträdesförbud i samband med ubåtsskyddsoperationer. Den gällande skyddslagen ger emellertid inte något stöd för sådana överväganden. Detta har allmänt betraktats som en brist i nuvarande lagstiftning, i synnerhet som det inte torde finnas någon annan lagstiftning som kan åberopas för överväganden av detta slag. Det är svårt att inte anse att det är ett avsevärt men om viss verksamhet t. ex. av det slag som ubåtsskyddsoperationer innebär inte kan bedrivas med all kraft därför att allmänhetens säkerhet inte kan garanteras eller därför att det inte går att hindra obehöriga att med sin närvaro störa verksamheten.

En förutsättning för tillämpningen av bestämmelsen i paragrafens andra mening är i allmänhet att det är fråga om verksamhet som av sekretesskäl behöver omgärdas med ett tillträdes- eller närvaroförbud. Behovet av att kunna skydda allmänheten mot att komma till skada eller att hindra den från att störa verksamheten i fråga blir ett moment bland flera när det gäller att dimensionera skyddsåtgärderna och främst sannolikt vid bedömningen av hur stort område som skall beläggas med någon form av restriktioner. Utredningen har dock funnit att det undantagsvis kan inträffa situationer, då behovet att kunna skydda allmänheten kan bli den avgörande faktorn. I de följande paragraferna anges i vilka fall bestämmelsen kan bli tillämplig.

2 §

I paragrafen anges att det är regeringen som får utfärda förbud enligt lagen. Regeringen kan dock delegera uppgiften till viss myndighet eller militär chef. Det överensstämmer med den ordning som gäller idag.

Ett beslut enligt skyddslagen har karaktär av författning. Det skall framgå av författningen när den börjar gälla. Förbud enligt skyddslagen måste kunna gälla med omedelbar verkan. Detta har därför angetts vara huvudregeln vid förbud enligt skyddslagen.

3-8 §§

I paragraferna 3-8 behandlas de olika förbud som kan utfärdas med stöd av lagen. 3-6 §§ behandlar tillträdesförbud, 7 § närvaroförbud och 8 § förbud mot fotografering och andra former av uppgiftsinhämtande.

3 §

I paragrafen ges bestämmelser om tillträdesförbud till militära skyddsföremål. Med ett militärt skyddsföremål förstås egendom - även ett område - som tillhör försvarsmakten eller på ett eller annat sätt disponeras av denna. Detta har kommit till uttryck genom att det anges att egendomen ägs, hyrs eller arrenderas av försvarsmakten. I paragrafen finns också en uppräkning av vad slags föremål m. m. som kan beläggas med tillträdesförbud. Den nuvarande uppräkningen i 1 § har kompletterats med fordon och viktig materiel. Till fordon hänförs t. ex. stridsvagn, men det kan även handla om en lastbil. Behov av att göra en lastbil till skyddsföremål kan finnas om den transporterar viktig eller hemlig materiel.

I första styckets andra mening anges att tillträdesförbud får utsträckas till att avse även ett område som omger det föremål som skall skyddas. Ett tillträdesförbud skulle i vissa fall kunna bli avsevärt försvagat om det inte var möjligt att hålla obehöriga borta från det egentliga skyddsföremålet. Självfallet får inte större område runt föremålet i fråga omfattas av tillträdesförbudet än som är absolut nödvändigt för att inte skyddseffekten skall gå om intet eller bli betydligt försvagad. Det är att märka att detta kan leda till att förbudet behöver utsträckas till ett markområde som inte ägs eller disponeras av försvarsmakten. I ett sådant fall krävs det under normala förhållanden att en överenskommelse kan träffas med markägaren. Det förhållandet att enskild mark behöver beläggas med tillträdesförbud med stöd av denna lag kan således inte i sig åberopas för en inskränkning i en markägares rådighet.

4 §

I paragrafen behandlas tillträdesförbud avseende civila skyddsföremål. På samma sätt som beträffande militära skyddsföremål innehåller paragrafen en uppräkning av vad slags egendom som kan beläggas med tillträdesförbud. Det

är här fråga om anläggning etc. som hör till det civila totalförsvaret.

I första styckets andra mening anges att tillträdesförbud också får utfärdas för att tillgodose ett särskilt viktigt samhällsintresse. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas på t. ex. anläggning som oberoende av om den kan hänföras till totalförsvaret eller ej är särskilt skyddsvärd. Ett typiskt exempel är kärnkraftanläggningar. Fartyg eller andra transportmedel som används för transport av kärnkraftavfall torde också få räknas hit. Under bestämmelsen faller också industrier som tillverkar försvarsmateriel eller andra för landets försörjning i en krissituation livsviktiga varor.

I tredje meningen finns en bestämmelse motsvarande den i 3 § sista stycket.

5 §

Paragrafen saknas i nu gällande skyddslag. Det bakomliggande motivet är att det i dag råder tveksamhet om möjligheten att med stöd av skyddslagen utfärda förbud mot tillträde i samband med ingripanden enligt IKFN-förordningen. I de fall det blir aktuellt med ingripande enligt IKFN-förordningen är situationen så allvarlig att det inte skall råda någon som helst tvekan om att det är möjligt att utfärda tillträdesförbud.

Ett tillträdesförbud i den här behandlade situationen kan behövas av flera olika skäl. Ett skäl är behovet av att försvarsmakten i möjligaste mån skall kunna agera utan att obehöriga får insyn i verksamheten. Det kan vara till men för försvarsmaktens verksamhet såväl för stunden som vid framtida ingripanden om dess taktiska agerande och uppträdande i övrigt kan bli föremål för obehörigas alltför närgångna insyn.

En situation som den som avses med paragrafen kan också tas som ett typfall då det kan vara motiverat att införa restriktioner för allmänheten i syfte att skydda den från att komma till skada. Just vid ingripanden enligt IKFN-förordningen kan det förekomma vapeninsatser, vilket senare tiders händelser tydligt visat. Detta skyddssyfte har särskilt angetts i paragrafen.

6 §

Denna paragraf saknar ochså motsvarighet i gällande skyddslag. Bakgrunden till bestämmelsen är det sabotagehot som blivit alltmer uppmärksammat som inledning till ett överraskande angrepp. För att möta ett sådant hot är

det inte tillräckligt att bara skydda själv skyddsföremålet, utan skyddet behöver förläggas längre ut från föremålet i fråga. Genom ett tillträdesförbud av här angivet slag blir det möjligt att åstadkomma en bättre övervakning och att ingripa med större effektivitet mot obehöriga som vistas inom ett område som innehåller objekt som kan befaras bli mål för en sabotageattack.

Bestämmelsen är bara avsedd att tillämpas i sådana särskilda situationer då sabotagehotet kan bedömas vara påtagligt eller överhängande. Krigsfara är typiskt en sådan situation. Men det kan ochså finnas andra tillfällen då det finns indikationer på ett förestående sabotage. Det går inte att exakt ange hur förhållandena skall gestalta sig för att särskild risk för sabotage skall anses föreligga. Den saken måste avgöras från fall till fall. Under alla förhållanden är bestämmelsen inte avsedd att tillämpas annat än vid tillfällen då läget är mycket allvarligt.

I andra meningen ges en möjlighet att utfärda tillträdesförbud till ett område där försvarsmakten kan komma att använda vapen. Bestämmelsen kan ses som ett komplement till 5 § och har införts med tanke på situationer i vilka IKFN-förordningen inte är tillämplig. IKFN-förordningen upphörämligen att gälla om Sverige kommer i krig.

I paragrafen behandlas situationer i vilka man har anledning räkna med att att vapeninsatser kan bli aktuella. Behovet av att kunna skydda allmänhten mot att komma till skada är då särskilt påtagligt. Det har därför angetts att detta skyddsbehov får vägas in vid beslut om tillträdesförbud i dessa fall.

7 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om rätt att besluta om närvaroförbud för obehöriga och har sin motsvarighet i gällande skyddslag. I paragrafen anges vid vilka tillfällen det kan finnas skäl att meddela förbud av här angivet slag, nämligen vid övningar, prov eller försök. Det torde oftast vara vid övningar och liknande som bedrivs av försvarsmakten som bestämmelsen om närvaroförbud kan komma att tillämpas. Men bestämmelsen är för sin tillämpning inte inskränkt till försvarsmaktens verksamhet utan kan användas även inom övriga delar av totalförsvaret.

Närvaroförbud kan sägas vara en mindre vittgående form av förbud än tillträdesförbud. Det torde främst komma i fråga att besluta om närvaroförbud i sådana fall där obehöriga för ett visst tillfälle måste kunna avvisas utan att det därför är nödvändigt att avspärra ett område. Prov eller försök kan t. ex. pågå under långa prioder, men under hela den tiden är det kanske inte nödvändigt att hindra obehöriga från att vistas i området. Det är måhända bara vid vissa känsliga moment som ett sådant behov föreligger och då kan insynsskyddet tillgodoses genom ett närvaroförbud. I fall som dessa torde ett närvaroförbud vara en smidigare väg än tillträdesförbud för att uppnå ett tillfredsställande skydd. Allmänt sett torde det vara så att tillträdesförbud oftast är permanenta eller i vart fall sträcker sig över en längre tid medan närvaroförbud har karaktären av tillfällighetslösning. Det bör anmärkas att paragrafen är det enda fall där allmänhetens behov av skydd tillmäts självständig betydelse.

I andra stycket har angetts att egendom eller område som avses i paragrafen är skyddsföremål. Härav följer att bestämmelserna om bevakning blir tillämpliga, liksom andra bestämmelser som anknyter till begreppet skyddsföremål.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot fotografering, avbildning och beskrivning samt innehav av sprängmedel. Att dessa förbud regleras i en särskild paragraf innebär inte någon ändring i sak. För tydlighetens skull har angetts att förbud av detta slag får utfärdas utan samband med ett tillträdes- eller närvaroförbud. Det är dock att märka att förbud av här angivet slag bara kan utfärdas under samma förutsättningar som gäller för utfärdande av ett tillträdes- eller närvaroförbud.

Paragrafen innehåller inte något förbud mot avlyssning. Anledningen till detta är att det synes som om ett sådant förbud skulle bli tämligen verkningslöst. Till detta kommer att det torde stöta på stora svårigheter att formulera ett förbud mot avlyssning.

9 §

I paragrafen, som innehåller förbud mot sjömätning eller lodning och motsvarar 8 § i gällande lag, har endast företagits den redaktionella ändringen att straffbestämmelsen utgått. Den återfinns i 21 §.

10 §

Paragrafen motsvarar 3 § i den nu gällande skyddslagen. Det enda som skiljer paragraferna åt är att begreppet säkerhetsområde utbytts mot militärt kontrollområde och att militär befälhavare ersatts med militär chef. De föreslagna ändringarna innebär inte i sak någon ändring.

Inte heller de ändringar som föreslagits beträffande andra stycket innebär i sak någon ändring, utan är endast en modernisering och anpassning till numera begagnade uttryck.

11-12 §§

Paragraferna motsvarar i sak 4-6 §§ i den nu gällande skyddslagen. I likhet med vad som gäller för övriga paragrafer har bestämmelserna som riktar sig till en anläggnings ägare eller brukare tagits in under en särskild rubrik. Detta har gjorts för att underlätta förståelsen och förbättra systematiken.

11 §

Paragrafen svarar innehållsmässigt mot 4 §. Av bestämmelsen framgår att den som driver viss verksamhet kan åläggas att vidta åtgärder för att skydda anläggningen eller till säkerställande av driften. Åläggandet kan riktas mot den som driver anläggningen antingen den äger, arrenderar eller på annat sätt är ansvarig för anläggningen. För att ett föreläggande skall kunna komma i fråga måste det gälla en anläggning som används eller avses för totalförsvarsändamål. Detta framgår genom att hänvisning gjorts till 4 § i förslaget, alltså till bestämmelsen om civila skyddsföremål. Det är dock inte nödvändigt att tillträdesförbud har utfärdats för anläggningen och att den sålunda är ett skyddsföremål.

De åtgärder som ett föreläggande kan avse består i vissa särskilt angivna skyddsåtgärder, som kan förhindra skador genom spioneri och sabotage. Det är fråga om anordnande av bevakning, inhägnad, maskinskydd eller reservförråd.

Ersättningsreglerna har ändrats i förhållande till vad som nu gäller. Genom enkäter till länsstyrelserna, som beslutar om föreläggande enligt 4 §, har framkommit att möjligheten att meddela föreläggande om skyddsåtgärder inte utnyttjas. En anledning härtill är att länsstyrelserna saknar medel att ersätta anläggningens ägare eller innehavare för de kostnader som följer med föreläggandet. Ett annat och kanske väl så tungt vägande

skäl till att några förelägganden inte meddelas är att de industrier eller motsvarande som kan tänkas bli föremål för föreläggande själva har intresse av att vidta skyddsåtgärder.

Mot denna bakgrund har utredningen ansett det vara befogat att ändra reglerna för ersättning. Enligt utredningens förslag skall således ersättning endast utgå om åtgärden är särskilt betungande. Det kan t. ex. vara fallet om föreläggandet riktar sig mot ett mindre företag och avser mycket omfattande åtgärder. Avsikten är dock att det endast i undantagsfall skall bli tal om ersättning av statsmedel. Genom att ersättningsreglerna ändras på det sätt som föreslagits är det utredningens förhoppning att bestämmelsen skall komma att utnyttjas i större omfattning.

12 §

Paragrafen har viss motsvarighet i 5 § nu gällande skyddslag. Andra ändringar har inte föreslagits än som följer av att 4 § har ändrats.

13 §

Av paragrafen framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Detsamma gäller ett beslut om att tåla besiktning.

Beträffande vitet gäller bestämmelserna i lagen om viten. Några särskilda föreskrifter om nytt förhöjt vite och utdömande av vite behövs därför inte. Paragrafens lydelse har jämkats i anledning härav.

14 §

Paragrafens första stycke motsvarar helt 10 § i nu gällande skyddslag.

I ett nytt andra stycke har angetts att särskilda föreskrifter för bevakning meddelas av myndighet som regeringen bestämmer. I den till lagen hörande förordningen med tillämpningsföreskrifter anges att dessa föreskrifter meddelas av ÖB eller rikspolisstyrelsen.

15 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 11 § i den nu gällande skyddslagen.

Under begreppet personal ur försvarsmakten faller hemvärnet, såväl allmänna hemvärnet som driftvärnet.

Bland bevakningspersonal har också upptagits tjänstemän som nu tillhör tullverkets kust- och gränsbevakning. I avsnitt 7.10.2.3 har bakgrunden till detta förslag utvecklats närmare. Som där sagts kommer kustbevakningen att bli en egen myndighet under försvarsdepartementet. När så blir fallet ter det sig än mer naturligt att även personal inom kustbevakningen kan tas i anspråk för bevakning av skyddsföremål.

Vad gäller bevakningspersonalens befogenheter har någon ändring inte föreslagits i förhållande till vad som gäller idag.

Polislagen innehåller bestämmelser om vad som skall iakttas i anledning av att en person omhändertas. Dessa bestämmelser gäller även för bevakningspersonal som bevakar skyddsföremål. Även bestämmelserna i polislagen om rätt att använda våld äger tillämpning på bevakningspersonalen. Att så är fallet har angetts genom att hänvisning gjorts till polislagens bestämmelser i dessa avseenden.

I sista stycket har angetts att områden som avses i 5 § och 6 §, dvs. områden där ingripanden med stöd av IKFN-förordningen sker och förbudsområden, är likställda med skyddsföremål vad gäller bevakning och bevakningspersonalens befogenheter enligt 15 §.

16-17 §§
Dessa paragrafer motsvarar helt 12 och 13 §§ i den nu gällande skyddslagen.

18-20 §§
I dessa paragrafer har tagits in vissa bestämmelser om passertillstånd, som nu finns i en särskild kungöresle.

Passertillstånd har en direkt koppling till skyddslagen och innefattar bevis om rätt att få tillträde till ett skyddsföremål. Det har för utredningen framstått som naturligt att genom bestämmelser i skyddslagen reglera rätten till tillträde till ett skyddsföremål. Utredningen har därför - med viss modifiering - fört över de centrala bestämmelserna om passertillstånd till skyddslagen.

18 §

I paragrafen anges vem som är behörig att vinna tillträde till ett skyddsföremål. Detta har uttryckts på så sätt att det för tillträde till ett skyddsföremål har i princip uppställts krav på passertillstånd. Denna ordning stämmer överens med vad som gäller enligt kungörelsen om passertillstånd.

19 §

Passertillstånd meddelas av den myndighet eller det företag som har säkerhetsansvaret för det skyddsföremål som passertillståndet skall avse.

Detta stämmer också överens med vad som gäller i dag. Det finns enligt utredningens uppfattning inte heller något skäl att ändra på detta. Den som har ansvaret för säkerheten bör i linje härmed vara den som avgör vem som skall få tillträde till det skyddade föremålet eller området.

Huvudregeln skall vara att det krävs passertillstånd för att få tillträde till ett skyddsföremål. Det kan emellertid inträffa fall där det inte är möjligt eller i vart fall skulle vara förenat med svårigheter att fullt ut upprätthålla ett krav på passertillstånd. Ett exempel på detta kan vara att tillträdesförbud utfärdas för ett större område. Om det inom området finns bofast befolkning kan det många gånger vara orimligt att kräva passertillstånd. I sådana fall måste man välja en smidigare väg. För att göra detta möjligt har angetts att det går att göra undantag från kravet på passertillstånd av särskilda skäl. Det blir naturligtvis den som är säkerhetsansvarig som får bedöma om det finns skäl att tillämpa undantagsregeln.

20 §

Denna paragraf innehåller vilka krav som skall ställas upp för att en person skall få passertillstånd. Det är samma krav som nu gäller enligt kungörelsen om passertillstånd.

I den gällande kungörelsen finns utöver bestämmelser motsvarande dem som förts in i lagen ett antal bestämmelser av administrativ natur som i detalj anger hur frågan om passertillstånd skall hanteras i olika avseenden av den tillståndsgivande myndigheten. Det är bestämmelser som det med fördel kan överlämnas åt en central myndighet att besluta om. Utredningen menar att uppgiften att utfärda föreskrifter och allmänna råd i dessa

avseenden kan delegeras till rikspolisstyrelsen, som därvid skall samråda med överbefälhavaren.

21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för den som överträder ett förbud utfärdat med stöd av skyddslagen. Paragrafen har jämkats så att straffmaximum sänkts till fängelse i högst sex månader. De närmare skälen härför har redovisats under avsnitt 7.11.1.

22 §

23 §

I paragrafen återfinns de förverkandebestämmelser som är intagna i 9 § i den nu gällande skyddslagen. Paragrafen har enbart undergått redaktionella ändringar.

24 §

De grundläggande bestämmelserna om beslag står att finna i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser äger tillämpning även vid beslag som sker i anledning av brott mot skyddslagen. Fullt ut kan dock inte rättegångsbalkens bestämmelser om beslag tillämpas. I några avseenden måste dessa modifieras. För det första måste rätten att ta egendom i beslag tillkomma all bevakningspersonal och inte enbart polismän. Detta har angetts i punkt 1. För det andra skall tidsfristen för åtals väckande inte gälla generellt vid beslag enligt skyddslagen. Den som drabbas av beslag kan dock alltid begära rättens prövning av säkerhetsåtgärden. Härigenom menar utredningen att det är tillräckligt sörjt för att rättssäkerheten ej blir åsidosatt.

FRÅGOR RÖRANDE SKYDDSLAGEN

1 § skyddslagen

1. Typer av skyddsföremål:
   a/ Vilka slags objekt
   aa/ beläggs enligt praxis med tillträdesförbud,
   ab/ bör enligt en reviderad skyddslag kunna beläggas med tillträdesförbud?

   b/ Vad gäller beträffande fredsetablissemang?

   c/ Finns det behov av skydd för mobila objekt i större utsträckning än vad skyddslagen nu medger (FMV)?

   d/ Bör uppräkningen ändras - i så fall hur?

2. Vad skall förstås med uttrycket "företag" - i fred, vid incidenter och i krig?

3. Är ordet "närvara" lämpligt med hänsyn till den innebörd man vill lägga i "företag"?

4. På vilken nivå bör beslutanderätten ligga i olika situationer på skalan fred - krig? (Se yttrande av JO 1985/86 s 224 ff.)

5. I de fall förbud meddelats har det då avsett alla de begränsningar som nämns i 1 §, eller har förbudet inskränkts till att enbart avse t.ex. tillträde?

3 § skyddslagen

1. Sker någon planering för bestämmande av säkerhetsområden? Vad utgår man då ifrån?

2. Vilken storleksordning kan det röra sig om? Antal och utsträckning.

3. Sker planeringen i samråd med länsstyrelse och/eller annan myndighet?

4. Hur avser man att utforma förbud enligt 3 § 1 st Vilka skall anses som "obehöriga"?

5. I ÖB till utredningen tidigare överlämnade förslag ang. skyddsområden angavs att behov kunde finnas av särskilda "förbudsområden"? Vad avses härmed?

8 § skyddslagen

1. Skulle det vara praktiskt möjligt att försvåra utspaning av undervattensanordningar genom att låta tillträdesförbud avseende öar eller stränder omfatta även visst vattenområde därutanför?

10 § skyddslagen

1. I vilken utsträckning har militära myndigheter meddelat förordnande för skyddsvakter?

2. Vilka personer har fått skyddsvaktsförordnande - ev. personal vid bevakningsföretag?

3. Hur ersätts skyddsvakter ekonomiskt?

11 § skyddslagen

1. Vilka synpunkter kan läggas på bestämmelserna om befogenheter för krigsmän m.fl? Jfr JO:s uttalande i Töre-fallet.

ÖVRIGA FRÅGOR

1. Vilka syften skulle beslut om avspärrning av områden i samband med incidenter tillgodose utöver dem som nuvarande skyddslag avser att tillgodose, dvs. att försvåra spioneri och sabotage?

2. Finns det behov av att med stöd av en reviderad skyddslag kunna avspärra större områden för begränsad tid p.g.a. militär verksamhet, t.ex. försök, prov eller arbeten?

3. Vilken myndighet bör besluta om avspärrning i fall som ovan sagts - militär myndighet eller civil ex. länsstyrelse?

4. Vem bör ha ansvaret för övervakningen av tilltillträdesförbudets efterlevnad i fall som ovan sagts?

5. Bör bestämmelserna i en ny skyddslag medge "situationsanpassning", dvs. att förutsättningarna att meddela förbud skulle kopplas till olika situationer på skalan fred - krig? Hur skulle i så fall olika situationer karakteriseras?

6. Synpunkter och önskemål i övrigt rörande skyddslagen och bevakningskungörelsen?

FRÅGOR TILL LÄNSSTYRELSERNA ANGÅENDE SKYDDSLAGEN

Enligt direktiven (Dir. 1982:29) ingår det som en del i utredningens uppdrag att se över bestämmelserna i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. (skyddslagen).

Med stöd av skyddslagen kan vissa i lagen beskrivna anläggningar m.fl. objekt ges ett relativt omfattande skydd mot bl.a. tillträde. Skyddslagen ger regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, vederbörande militär 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 fotografier 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).

I olika sammanhang har det riktats kritik mot skyddslagen. Man har sålunda ansett att lagen borde moderniseras och arbetas om i syfte att skapa bättre möjligheter att samordna tillträdesskyddet inom totalförsvaret. Det har också diskuterats om skyddslagen borde göras tillämplig på anläggningar där sabotagekänslig verksamhet över huvud taget förekommer. Den frågan togs t.ex. upp i samband med att föreskriften om skydd för kärnkraftanläggningar m.m. infördes i lagen (prop. 1977/78:138).

När det gäller den här delen av utredningsuppdraget uttalar föredragande departementschfen följande: 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.

För att utredningen skall få underlag för att belysa möjligheterna att utvidga skyddslagens bestämmelser till att omfatta även civila anlägg-

ningar och objekt har utredningen behov av att få svar från länsstyrelserna på följande frågor avseende dels skyddslagen dels kungörelsen (1940:383) angående tillämpningen av lagen den 17 maj 1940 med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. (bevakningskungörelsen). Det är önskvärt att svaren konkretiseras så långt det är möjligt, t.ex. genom exemplifiering, antalsuppgifter m.m.

A. 2 § skyddslagen

1. Hur tolkar länsstyrelsen den nuvarande ordalydelsen i första stycket - "som eljest är av betydelse för försvarsväsendet".

2:1. Har länsstyrelsen meddelat förbud - ej kärnkraftanläggning - med stöd av 2 §?

2:2. Vilka slag av anläggningar eller motsvarande har förbudet avsett?

2:3. Har det rört sig om permanenta eller tidsbegränsade förbud?

2:4. I de fall förbud meddelats har det så avsett alla de begränsningar som nämns i 1 § eller har förbudet inskränkts till att enbart avse t.ex. tillträde?

2:5. Har det förekommit fall där en framställning om förbud enligt skyddslagen inte har bifallits på den grund att det objekt som avsetts inte bedömts falla under den i 1. nämnda lokationen.

3:1. Har förbud med stöd av 2 § meddelats beträffande industrier?

3:2. Hur ser länsstyrelsen när det gäller industrier eller annan därmed jämförlig verksamhet på förhållandet mellan 2 § och 4 §?

4. Hur ser länsstyrelsen på begränsningen i 2 § andra stycket till krig, krigsfara eller utomordentliga av krig föranledda förhållanden?

5. Har förbud enligt 2 § förberetts att träda i kraft vid krig, krigsfara etc.?

B. 4-6 §§ skyddslagen

1:1. I vilken utsträckning har länsstyrelsen meddelat beslut om åläggande enligt 4 §?

1:2. Vilka skyddsåtgärder har i så fall åläggandet avsett?

2. Om 4 § har tillämpats, vilka typer av verksamheter har det då gällt?

3. Vem har tagit initiativ till åläggande enligt 4 § - länsstyrelsen eller annan?

4. Om åläggande enligt 4 § inte har meddelats, vilka har då skälen härtill varit? Har t.ex. ersättningsfrågan spelat in?

5. I vilken utsträckning förekommer det att länsstyrelsen verkställer besiktning enligt 5 §.

6. Har det vid något tillfälle blivit aktuellt att förelägga vite eller att ingripa på annat sätt som sägs i 6 §?

7. Kan något uttalande göras beträffande de berörda industriernas attityd vad gäller åläggande enligt 4 §?

8. Har länsstyrelsen för egen del någon synpunkt vad gäller bestämmelserna i 4-6 §§?

C. 10 § skyddslagen

1. Har länsstyrelsen meddelat förordnanden för skyddsvakt och hur många förordnanden rör det sig i så fall om?

2. Vilka personer har fått skyddsvaktsförordnande - ex. personal vid bevakningsföretag?

3. Har länsstyrelsen företagit några åtgärder med anledning av föreskriften i paragrafens sista mening?

D. 1 § tredje stycket bevakningskungörelsen

1. Har länsstyrelsen meddelat förbud med stöd av denna bestämmelse? Vilka slags områden har det i så fall avsett och vilka skäl har legat till grund för beslutet?

2. Har det förekommit att framställning gjorts om förbud enligt bestämmelsen men att framställningen inte har bifallits? Vad har i ett sådant fall legat till grund för beslutet?

E. övriga frågor

1. Finns det inom länet icke-militära anläggningar etc. som det enligt länsstyrelsens uppfattning vore önskvärt att kunna skydda genom t.ex. ett tillträdesförbud enligt en reviderad skyddslag?

2. Har frågan om ett tillträdesförbud såsom skydd mot terroristhandlingar varit akutell i något sammanhang?

3. Vilket stöd finns det enligt länsstyrelsens mening i dag i skyddslagen eller i andra författningar för att införa tillträdesförbud för ett område med anledning av försvarsmaktens verksamhet vid t.ex. ubåtsincidenter eller liknande händelser?

4. Vilken myndighet bör meddela beslut i fråga om ett förbud av detta slag?

5. Vilken personal bör användas för att övervaka ett sådant förbuds efterlevnad?

6. Vilka befogenheter gentemot obehöriga bör den personal ha som utför bevakning eller tillser att förbudet mot tillträde efterlevs?

Förslag till ändring i förordningen (FFS 1985:3) om hemvärnsmäns medverkan vid bevakning och efterspaning m. m.

Härigenom föreskrivs att i förordningen skall införas en ny paragraf, 1 a §, av nedan angiven lydelse och att 4 § skall ha nedan angiven lydelse.

1 a §

Hemvärnsmän i driftvärnet är efter eget åtagande skyldiga att tjänstgöra i hemvärnet för bevakning av egen myndighets eller eget företags anläggningar eller verksamhet för vilka utfärdats förbud enligt skyddslagen.

4 §

Hemvärnsmän i allmänna hemvärnet får tas i anspråk för bevakning av militärt skyddsföremål bara om polispersonal eller annan militär personal inte finns att tillgå. Beslut att ta hemvärnsmän i allmänna hemvärnet i anspråk för sådana uppgifter meddelas av försvarsområdesbefälhavaren.

Hemvärnsmän i driftvärnet får tas i anspåk för bevakning av anläggning eller verksamhet som sägs i 1 a § bara om polispersonal eller annan militär personal inte finns att tillgå. Beslut att ta hemvärnsmän i driftvärnet i anspråk för sådana uppgifter meddelas av driftvärnschef i samråd med militärbefälhavare.

Polischefen i distriktet och, om beslutet meddelats av försvarsområdesbefälhavare, militärbefälhavare skall så snart som möjligt underrättas om beslutet.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]
Frihet från ansvar. [7]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott [3]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling.UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10123-8
ISSN 0375-250X