

Några frågor i skyddslagstiftningen

*Delbetänkande av Kommittén för
förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:26

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24781-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Hultqvist

Regeringen beslutade den 23 mars 2017 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över vissa frågor i regelverket som syftar till att skydda Sveriges totalförsvarsverksamhet.

Som ordförande förordnade regeringen den 3 juli 2017 Margareta Bergström, dåvarande president i Hovrätten för Övre Norrland. Som ledamöter förordnades den 19 juli 2017 riksdagsledamöterna Daniel Bäckström (C), Stig Henriksson (V), Paula Holmqvist (S), Kalle Olsson (S), Mikael Oscarsson (KD), Roger Richtoff (SD), Anders Schröder (MP), Eva Thalén Finné (M), Hans Wallmark (M) och Allan Widman (L). Den 1 december 2017 ersattes Stig Henriksson av Lotta Johnsson Fornarve (V).

Som sakkunniga i kommittén har rättssakkunniga Anna-Karin Berglund (Justitiedepartementet), kanslirådet Roland Bjuremalm (Näringsdepartementet), rättssakkunnige Dan Leeman (Justitiedepartementet), ämnesrådet Cecilia Skjöldebrand (Försvarsdepartementet), kanslirådet Therese af Wetterstedt (Försvarsdepartementet) verkat. Som experter i kommittén har biträdande avdelningschefen Camilla Asp (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), chefsjuristen Carin Bratt (Försvarsmakten), ämnesrådet Ola Engdahl (Utrikesdepartementet), handläggaren Astrid Fell (Statens Energimyndighet), försvarsdirektören Lars-Håkan Jönsson (länsstyrelsen Dalarna), översten Mats Klintång (Försvarsmakten), avdelningschefen Maria Lindkvist-Dädeby (Trafikverket) och förbundsjuristen Olof Moberg (Sveriges kommuner och landsting) verkat. Den 26 februari 2018 entledigades Camilla Asp som expert och kommunikationsdirektören Svante Wergler (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) förordnades i stället.

Den 1 september 2017 anställdes på deltid, som huvudsekreterare, dåvarande chefsjuristen på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Key Hedström. Som sekreterare anställdes den 1 augusti

2017 hovrättsassessorn Magdalena Pucher och den 21 augusti 2017 hovrättsassessorn Helena Wedlin Swedenborg.

Kommittén för ett förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet överlämnar härmed sitt delbetänkande *Några frågor om skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26).

Stockholm i mars 2018

Margareta Bergström

Daniel Bäckström

Lotta Johnsson Fornarve

Paula Holmqvist

Kalle Olsson

Mikael Oscarsson

Roger Richtoff

Anders Schröder

Eva Thalén Finné

Hans Wallmark

Allan Widman

/Key Hedström
Magdalena Pucher
Helena Wedlin Swedenborg

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	19
1.2 Förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460).....	24
1.3 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordning (1996:633)	27
1.4 Förslag till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523).....	29
2 Kommitténs uppdrag och arbete	31
2.1 Uppdraget.....	31
2.2 Utredningsarbetet.....	32
2.3 Disposition och läsanvisning.....	33
3 Kort om skyddslagen	35
4 Civila skyddsobjekt	39
4.1 Inledning.....	39
4.2 Kort om bakgrunden till dagens skydd av civil verksamhet.....	41

4.3	Överväganden	42
4.3.1	Statliga förvaltningsbyggnader och byggnader och områden m.m. som används för upprätthållande av allmän ordning m.m.....	42
4.3.2	Anläggningar och områden m.m. för ledning av räddningstjänsten m.m.....	45
4.3.3	Följdändringar.....	50
4.3.4	Civila rörliga skyddsobjekt.....	50
5	Militära skyddsobjekt	53
5.1	Inledning	53
5.2	Kopplingen mellan 5 § 3 skyddslagen och IKFN-förordningen.....	54
5.2.1	Bakgrund.....	54
5.2.2	Överväganden.....	54
5.3	Rörliga militära skyddsobjekt på marken.....	56
5.3.1	Bakgrund och tidigare överväganden.....	56
5.3.2	Inledande överväganden	57
5.3.3	Militära fordon tillförs som möjliga skyddsobjekt	61
5.3.4	Närmare om förslaget.....	63
5.4	Tidsgränsen för Forsvarsmaktens tillfälliga beslut.....	66
5.4.1	Bakgrund.....	66
5.4.2	Överväganden.....	67
6	Militära skyddsområden – dagens behov.....	71
6.1	Inledning	71
6.2	Kort om de militära skyddsområdena och varför de avskaffades	72
6.3	Behov av att skydda större områden	74
6.4	Behovet bör kunna tillgodoses med skyddslagens befintliga regler.....	75

7	Beslut om skyddsobjekt under extraordinära förhållanden	77
7.1	Inledning.....	77
7.2	Det bör införas en möjlighet att utöka kretsen av skyddsobjekt av betydelse för totalförsvaret när försvarsberedskapen kräver det.....	78
8	Allmänt om drönare och kommitténs uppdrag i denna del.....	81
8.1	Allmänt om drönare.....	81
8.2	Särskilt om uppdraget och kommitténs utgångspunkter	83
9	Kort om drönare i svensk och viss utländsk lagstiftning... ..	85
9.1	Luftfartslagstiftningen.....	85
9.1.1	Restriktionsområden m.m.	85
9.1.2	Specifika luftfartsregler för drönare	87
9.1.3	Konsekvenser vid regelöverträdelse	88
9.2	Andra bestämmelser som kan omfatta drönare	89
9.2.1	Lagstiftning avseende fotografering, filmning eller annan avbildning.....	89
9.2.2	Enskilda brott	91
9.2.3	Regler om ingripande	91
9.3	Drönare i några europeiska länders lagstiftning.....	91
9.3.1	Svårigheten att jämföra lagstiftning beträffande drönare	91
9.3.2	Finland	92
9.3.3	Norge	93
9.3.4	Danmark.....	95
9.3.5	Frankrike.....	97
10	Skyddslagens förbud i förhållande till tillträde med drönare	99
10.1	Skyddslagens förbud i förhållande till drönare	99
10.1.1	Tillträdesförbudet.....	99
10.1.2	Avbildningsförbudet m.m.....	101

10.2	Förslaget till tydliggjort förbud.....	102
10.2.1	Tillträdesförbudets betydelse i förhållande till drönare.....	102
10.2.2	Närmare överväganden	104
10.2.3	Motstående intressen.....	112
10.2.4	Straffsanktion	112
11	Allmänt om skyddsvaktens utrustning och möjliga tekniker vid ingripande mot drönare.....	117
11.1	Allmänt om skyddsvakter	117
11.2	Skyddsvaktens utrustning m.m.	118
11.3	Möjliga metoder och tekniker vid ingripande mot drönare	119
11.3.1	Allmänt	119
11.3.2	Detektion (upptäckande)	120
11.3.3	Ingripande.....	121
11.3.4	Försök till permanent skydd	123
12	Skyddsvaktens befogenheter vid ingripande mot drönare.....	125
12.1	Skyddsvaktens befogenhet att ingripa enligt skyddslagen.....	125
12.2	Skyddsvaktens rätt till våldsanvändning enligt gällande lag....	127
12.2.1	Våld mot egendom.....	127
12.2.2	Polislagens regler om våldsanvändning.....	128
12.2.3	Våld enligt bestämmelserna om nöd och nödvärn m.m.....	129
12.3	En ny regel om ingripande mot drönare och andra obemannade farkoster	131
12.3.1	Behovet av en ny bestämmelse.....	131
12.3.2	Närmare överväganden	132
12.3.3	Motstående intressen.....	135
12.3.4	Protokoll.....	136

12.4	Reglerna om beslag	136
12.4.1	Tillämpliga bestämmelser.....	136
12.4.2	Förutsättningarna för beslag av drönare och andra obemannade farkoster.....	137
12.5	Skadeståndsregler.....	139
13	Konsekvensbeskrivning och ikraftträdande	141
14	Författningskommentar	147
14.1	Förslaget till lag om ändring i skyddslagen	147
14.2	Förslaget till lag om ändring i kameraövervakningslagen.....	152
	Särskilt yttrande	153
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:31	155

Sammanfattning

De huvudsakliga förslagen i korthet

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

Uppdraget

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

- om det finns behov av utökade möjligheter att besluta om skyddsobjekt till skydd för civil och militär verksamhet,
- om militära skyddsområden bör återinföras, samt

- om det finns skäl att utöka en skyddsvakts befogenheter vid skyddet av skyddsobjekt mot drönare.

Kort om skyddslagen

Skyddslagstiftningen har sedan sin tillkomst i början av 1900-talet varit inriktad på att skydda militär verksamhet och att tillgodose Försvarmaktens behov av särskilda skyddsåtgärder för att fullgöra myndighetens uppdrag. Allteftersom har skyddet av civil verksamhet, både med och utan direkt anknytning till totalförsvaret¹, fått ett större genomslag i lagstiftningen. Den nuvarande skyddslagen trädde i kraft den 1 juli 2010.

Skyddslagen ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa objekt mot i lagen angivna hot, nämligen sabotage, terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt grovt rån (1 §). Skyddet gäller för särskilt uppräknade byggnader, anläggningar, områden samt militära fartyg och luftfartyg, vilka kan beslutas vara skyddsobjekt. De möjliga skyddsobjekten kan delas upp i sådana som huvudsakligen används för civila ändamål och beslutas av länsstyrelse (4 §) samt sådana som huvudsakligen används av Försvarmakten och beslutas av denna myndighet (5 §). I det följande benämns dessa som *civila* respektive *militära* skyddsobjekt. Under vissa extraordinära förhållanden kan även andra typer av objekt än de i 4 och 5 §§ uppräknade göras till skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret (6 §).

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

¹ 1 § lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap föreskriver ”Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar)”.

Närmare överväganden

Utgångspunkter för kommitténs analys av civila och militära skyddsobjekt

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

Civila skyddsobjekt

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

I fråga om befintliga skyddsobjekt görs några språkliga förändringar i förtydligande syfte. Bland annat föreslås att bestämmelsen som omfattar funktioner och områden av central betydelse när det gäller att bevara samhällets och därmed också totalförsvarets förmåga att fungera på ett tillfredsställande sätt (4 § 4 skyddslagen) delas upp i två nya punkter. Med utgångspunkt i att de objekt och verksamheter som räknas upp i bestämmelsen är skyddsvärda oavsett om

det råder höjd beredskap eller inte föreslås att den första punkten räknar upp skyddsvärda objekt inom viktiga samhällsfunktioner och den andra punkten objekt som är avsedda för "ledning av räddningstjänst samt ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser och höjd beredskap". På det sättet anser kommittén att det blir tydligare att infrastrukturen som används för ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser eller vid höjd beredskap kompletterar uppräknningen av samhällsviktig verksamhet och att det i samtliga fall behöver beaktas vilket skyddsvärde objekten har ur ett totalförsvarsperspektiv. De befintliga begreppen "totalförsvarets civila delar i övrigt" och "fredstida krishantering" utgår därmed. Dessa förändringar menar kommittén tydliggör bestämmelsen och förenklar tillämpningen av densamma.

Militära skyddsobjekt

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

Försvarsmaktens tillfälliga beslut om skyddsobjekt

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

för en tid om längst tre dygn. Därefter är länsstyrelsen beslutande myndighet, vilket följer av skyddsförordningen.

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

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

Militära skyddsområden

Fram till 2010 fanns i skyddslagen en möjlighet för regeringen att besluta om militära skyddsområden, vilket i huvudsak innebar att utländska medborgare under vissa förutsättningar kunde förbjudas tillträde till dessa områden. Även om inte heller tidigare skyddslagstiftning innehöll några uttryckliga geografiska begränsningar för skyddsobjekt, omfattade militära skyddsområden i praktiken avsevärt större ytor än skyddsobjekten. Kommittén har fått i uppdrag att särskilt överväga ett återinförande av militära skyddsområden i syfte att öka möjligheterna att skydda militär verksamhet inom större geo-

grafiska områden. Kommitténs bedömning är att tillräckliga möjligheter i detta avseende finns inom ramen för befintliga bestämmelser om skyddsobjekt. Kommittén föreslår därför inte ett återinförande av reglerna om militära skyddsområden eller en annan motsvarande reglering. Vid bedömningen har vi bl.a. fäst vikt vid att skyddsobjekt inte behöver avse byggnader eller anläggningar, utan också kan avse områden, samt att skyddslagen ger utrymme för tillräcklig flexibilitet i fråga om skyddsobjektens geografiska utsträckning.

Beslut om skyddsobjekt under extraordinära förhållanden

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

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

Användningen av kamerautrustade drönare har blivit allt vanligare under senare år och tekniken har många legitima användningsområden. Samtidigt kan drönare användas i fientligt syfte till bl.a. under rättelseinhämtning eller i direkta angrepp såsom terroristbrott eller sabotage. Flygning med drönare nära civila och militära skyddsobjekt har uppmärksamats vid ett flertal tillfällen de senaste åren och trenden är ökande. Det är därför viktigt att skyddet av skyddsobjekt

kan upprätthållas mot avbildning eller annan förbjuden verksamhet som sker med hjälp av drönare. Teknikutvecklingen på området gör att skyddet kan behöva upprätthållas även mot andra obemannade farkoster i luft, på land och i vatten. Vi har därför i våra överväganden strävat efter teknikneutrala formuleringar.

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

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

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

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

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

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

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

1 Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Följande byggnader, andra anläggningar och områden kan beslutas vara skyddsobjekt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 §

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

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

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

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

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

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

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

6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

6 §

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

Under samma förhållanden kan lok och järnvägsagnar beslutas vara skyddsobjekt.

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

7 §

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

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

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

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

11 §

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

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

16 §

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

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

19 §

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

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

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

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

20 §

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

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

Ett beslut om skyddsobjekt enligt 4 § 3, 5 eller 6 ska dock gälla för en viss tid, längst fem år. Om det är uppenbart att de förhållanden som utgör grund för beslutet om skyddsobjekt kommer att bestå under längre tid, kan beslutet ges längre giltighetstid eller förordnas att gälla tills vidare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Tillstånd till kameraövervakning krävs inte

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

2. vid övervakning som bedrivs av Trafikverket

a) i form av vägtrafikövervakning,

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

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

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

4. vid övervakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

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

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

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

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

Undantaget från tillståndsplikten i första stycket 5 gäller inte för sådana byggnader, andra anläggningar och områden som används för eller är avsedda för fredstida krishantering enligt 4 § 4 skyddslagen.

Undantaget från tillståndsplikten i första stycket 5 gäller inte för sådana byggnader, andra anläggningar och områden som används för eller är avsedda för *ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser* enligt 4 § 6 skyddslagen.

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

27 §

Upplysning enligt 25 och 26 §§ behöver inte lämnas vid

1. övervakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

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

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.3 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordning (1996:633)

Häri genom föreskrivs att 27 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

Registerkontroll av personer som avses i 26 § första stycket första meningen beslutas

1. för civila flygplatser, flygstationer och flygpassagerarterminaler: av Transportstyrelsen,

2. för statschefens och tronföljarens residens och bostäder, statsministerns bostäder och statens egendom Harpsund: av Säkerhetspolisen,

3. för Regeringskansliets byggnader: av Regeringskansliet,

4. för sådana skyddsobjekt som avses i 5 § 1 skyddslagen (2010:305) och som huvudsakligen disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, för militära fartyg och luftfartyg som avses i 5 § 1 skyddslagen samt för sådana skyddsobjekt som avses i 5 § 4 skyddslagen: av Försvarmakten,

5. för sådana anläggningar inom elförsörjningen som är skyddsobjekt: av Affärsverket svenska kraftnät,

6. för sådana anläggningar som används eller är avsedda för elektronisk kommunikation och som är skyddsobjekt: av Post- och telestyrelsen,

7. för sådana anläggningar inom flygtrafiktjänsten som är skyddsobjekt och som inte ingår bland objekten i 1 eller 4: av Luftfartsverket, och

4. för sådana skyddsobjekt som avses i 5 § 1 skyddslagen (2010:305) och som huvudsakligen disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, för militära fartyg, *luftfartyg och fordon* som avses i 5 § 1 skyddslagen samt för sådana skyddsobjekt som avses i 5 § 4 skyddslagen: av Försvarmakten,

8. för andra skyddsobjekt än sådana som ingår bland objekten i 1–3 och för andra skyddsobjekt än sådana som anges i 4–7, dock inte för byggnader, anläggningar eller områden som används eller är avsedda för verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt, som har beslutats vara skyddsobjekt enligt 4 § 5 skyddslagen eller vattenområden som beslutats vara skyddsobjekt enligt 5 § 5 skyddslagen: av länsstyrelsen i det län där skyddsobjektet finns.

Det som sägs i första stycket 8 gäller inte för riksdagens eller riksdagens myndigheters byggnader.

Myndigheterna ska noga pröva behovet av registerkontroll till skydd mot terrorism. Kontroll får endast göras om skyddsbehovet inte kan tillgodoses på något annat sätt.

8. för andra skyddsobjekt än sådana som ingår bland objekten i 1–3 och för andra skyddsobjekt än sådana som anges i 4–7, dock inte för byggnader, anläggningar eller områden som används eller är avsedda för verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt, som har beslutats vara skyddsobjekt enligt 4 § 3 skyddslagen eller vattenområden som beslutats vara skyddsobjekt enligt 5 § 6 skyddslagen: av länsstyrelsen i det län där skyddsobjektet finns.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523)

Härigenom föreskrivs att 2 och 14 §§ i skyddsförordningen (2010:523) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Försvarmakten får besluta enligt 18 § skyddslagen (2010:305) i frågor om skyddsobjekt som gäller

1. sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 5 § 1 skyddslagen och som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,

2. militära fartyg och luftfartyg som anges i 5 § 1 skyddslagen,

3. områden som avses i 5 § 2 och 3 skyddslagen om beslutet inte avser längre tid än tre dygn,

2. militära fartyg, luftfartyg och fordon som anges i 5 § 1 skyddslagen,

3. områden som avses i

a) 5 § 2 skyddslagen om beslutet inte avser längre tid än trettio dygn,

b) 5 § 3 skyddslagen om beslutet inte avser längre tid än femton dygn,

4. områden som avses i 5 § 4–6 skyddslagen, och

5. objekt som avses i 6 § andra stycket skyddslagen.

Försvarmakten ska ompröva beslut enligt första stycket 3 b) senast efter tio dygn.

14 §

Försvarmakten får meddela föreskrifter om verkställigheten av skyddslagen (2010:305) i fråga om

1. utbildning och utrustning av skyddsvakter samt utformning av bevis om godkännande beträffande Försvarmaktens personal,

2. bevakningen av skyddsobjekt som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skyddsobjekt som är militära fartyg och luftfartyg samt skyddsobjekt enligt 5 § 2–6 skyddslagen, och

3. utformningen av skyltar.

Innan Försvarmakten meddelar föreskrifter enligt första stycket 3 ska Polismyndigheten och Säkerhetspolisen höras.

2. bevakningen av skyddsobjekt som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skyddsobjekt som är militära fartyg, *luftfartyg och fordon* samt skyddsobjekt enligt 5 § 2–6 skyddslagen, och

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Som konstateras i 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition (prop. 2014/15:109) har den säkerhetspolitiska situationen i Europa försämrats, vilket ställer ökade krav på den svenska totalförsvarsförmågan. Regeringen konstaterar i samma proposition att någon systematisk planering eller andra aktiva förberedelser inför höjd beredskap sedan lång tid tillbaka inte har bedrivits i Sverige, men att planeringen av totalförsvaret nu måste återupptas och prioriteras.¹ Som en del i ett stärkt totalförsvaret har regeringen i den nationella säkerhetsstrategin aviserat en översyn av vilka författningsändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället.² Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har tillsatts mot denna bakgrund.

Kommittén ska i huvudsak kartlägga och analysera det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot samt utifrån kartläggningen bedöma om det finns behov av författningsändringar vad gäller ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda. Detta uppdrag behandlas i kommitténs slutbetänkande, som ska redovisas senast den 1 april 2019. I kommitténs uppdrag ingår dock även att särskilt analysera vissa frågor som rör skyddslagen och skyddsförordningen, vilka frågor behandlas i detta delbetänkande.

Uppdraget i denna del innebär mer specifikt att kommittén ska:

¹ Proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 s. 52.

² Nationell säkerhetsstrategi, januari 2017 s. 26.

- analysera de skyddsmöjligheter som i dag står till buds enligt skyddslagen och skyddsförordningen och bedöma om det finns behov av utökade möjligheter att besluta om skyddsobjekt till skydd för civil och militär verksamhet,
- bedöma om militära skyddsområden bör återinföras och beskriva potentiell omfattning av objekt som skulle kunna beslutas som militära skyddsobjekt, samt
- beskriva rådande regelverk, med fokus på en skyddsvakts befogenheter och hennes eller hans praktiska möjligheter att ingripa mot drönare som avbildar skyddsobjekt eller stör verksamheten vid ett sådant objekt, beskriva hur skyddet mot drönare som stör eller avbildar skyddad civil och militär verksamhet upprätthålls i de nordiska länderna och andra jämförbara länder samt analysera och bedöma om det finns skäl att utöka en skyddsvakts befogenheter vid skyddet av skyddsobjekt mot drönare.
- I samtliga delar ska kommittén lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Uppdraget omfattar inte skyddslagens grundläggande konstruktion, formerna för beslut om skyddsobjekt och principerna för finansiering av skyddsåtgärderna.

2.2 Utredningsarbetet

Kommittén har sammanträtt vid tre tillfällen. Vid dessa tillfällen har även kommitténs sakkunniga och experter deltagit. Arbetet har även i övrigt bedrivits i nära samråd med expertgruppen och kommitténs sekretariat har haft fem möten med expertgruppen eller delar av denna.

Kommittén har vidare genom sekretariatet haft ett stort antal kontakter med anställda vid andra myndigheter, företag och organisationer med verksamhet som bedömts vara av intresse för våra frågeställningar. Flera av dessa kontakter beskrivs närmare i de olika avsnitten nedan. Vi har på detta sätt försökt att få ett så brett underlag som möjligt för vårt arbete. De bedömningar och ställningstaganden som görs i delbetänkandet är dock kommitténs egna.

2.3 Disposition och läsanvisning

Delbetänkandet har en genomgående kapitelnumrering. Inledningsvis ges i kapitel 3 en kort och översiktlig genomgång av skyddslagen, vilken är den grundläggande rättsliga utgångspunkten för de frågor som behandlas i delbetänkandet. Utgångspunkterna i övrigt skiljer sig för de olika delfrågorna och behandlas därför separat i varje del, liksom våra överväganden.

I kapitel 4 och 5 behandlas kommitténs överväganden och författningsförslag beträffande möjligheterna att besluta om skyddsobjekt till skydd för civil respektive militär verksamhet. Därefter följer i kapitel 6 våra överväganden i fråga om militära skyddsområden. Kapitel 7 innehåller kommitténs överväganden och författningsförslag i fråga om beslut om skyddsobjekt under extraordinära förhållanden.

Kapitel 8–12 behandlar kommitténs uppdrag när det gäller skyddet av skyddsobjekt mot avbildning eller annan förbjuden verksamhet som sker med hjälp av drönare. Rättsliga och andra utgångspunkter finns i kapitel 8, åtföljda i kapitel 9 av en översiktlig redogörelse över hur drönare regleras i nationella regler och viss utländsk lagstiftning. Därefter redovisas i kapitel 10 kommitténs överväganden och författningsförslag beträffande skyddslagens förbud i förhållande till drönare och andra obemannade farkoster. I kapitel 11 finns en beskrivning av skyddsvarters utrustning samt de tekniker och metoder som i dag finns eller är under utveckling i fråga om ingripanden mot drönare. Kommitténs överväganden och författningsförslag när det gäller skyddsvarters befogenheter vid sådana ingripanden följer i kapitel 12.

Kapitel 13 och 14 består av de i ett betänkande sedvanliga avsnitten med konsekvensbeskrivning och författningskommentar.

3 Kort om skyddslagen

Skyddslagen (2010:305) ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden samt militära fartyg och luftfartyg, kallade skyddsobjekt i lagen, mot särskilt angivna hot, nämligen (1) sabotage, (2) terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (3) spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och (4) grovt rån (1 §). Skyddslagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skador som kan uppkomma till följd av militär verksamhet (2 §).

För att tillgodose behovet av skydd när detta föranleds av något av ovanstående hot, kan det beslutas att viss närmare angiven egendom ska vara skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 § första stycket). Tillträdesförbudet upprätthålls antingen genom någon byggnadsteknisk åtgärd t.ex. inhägnad eller genom fysiskt bevakningsskydd, vilket bl.a. utgörs av bevakningspersonal med olika befogenheter. Oftast sker det genom en kombination av dessa åtgärder.¹ Det är den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt som ansvarar för att objektet bevakas.

Genom ett särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (7 § andra stycket). Om det bedöms vara tillräckligt för att tillgodose skyddsbehovet, kan tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska (7 § tredje stycket). Uppräkningen av alternativa förbud är uttömmande.

Beslut om skyddsobjekt fattas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (18 § första stycket). Regeringen har delegerat

¹ Ryding-Berg, Skyddslagen, En kommentar, tredje upplagan (2011) s. 16.

beslutanderätten i frågor om skyddsobjekt förutom när det gäller riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden, dessa beslutar regeringen alltjämt om. Säkerhetspolisen beslutar i frågor om skyddsobjekt när det gäller egendom som används som tjänstebostad för statsministern.² Genom skyddsförordningen (2010:523) har i övrigt Försvarsmakten och länsstyrelserna getts beslutanderätt i fråga om de flesta typer av skyddsobjekt. De närmare bestämmelserna om beslutanderätt framgår av förordningen. Som huvudregel beslutar länsstyrelsen om objekt som används i huvudsak för civila ändamål, medan Försvarsmakten beslutar om objekt som används av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Av Försvarsmaktens verkställighetsföreskrifter framgår att Försvarsmaktens beslut i fråga om skyddsobjekt fattas av myndighetens chef eller högkvarteret. När det gäller länsstyrelserna är det som huvudregel länsstyrelsen i det län där objektet är beläget som fattar beslut om objektets skyddsstatus. I det fortsatta betänkandet används begreppen militära och civila skyddsobjekt i de olika sammanhang då ett skyddsobjekt i huvudsak beslutas av militär respektive civil myndighet. Begreppen är dock inte definierade i skyddslagen.

Den typ av egendom som kan beslutas vara *civila skyddsobjekt* framgår av 4 § skyddslagen och är följande:

1. statschefens och tronföljarens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,
2. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen,
3. byggnader och andra anläggningar som staten, en kommun eller ett landsting har äganderätt eller nyttjanderätt till och som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet,
4. byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering, energiförsörj-

² 3 § lag (2014:514) om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder.

ning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål, och

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

Som *militära skyddsobjekt* kan enligt 5 § skyddslagen följande beslutas:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg
2. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,
3. områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet,
4. områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål,
5. områden där ett Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världsstödet, och
6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

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

Ett beslut om skyddsobjekt får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet (18 § andra stycket). Det ska också, så långt det är möjligt, tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen (18 § tredje stycket). Varje beslutande myndighet är därmed skyldig att se till att ingen onödig inskränkning sker av den enskildes rätt. Till exempel är rätten att röra sig fritt i landet en central frihet. Avspärningar av större områden under längre tid medför begränsningar i den grundlagsfästa rörelsefriheten och intresseavvägningar aktualiseras därmed.

Skyddslagen innehåller också bestämmelser om straff och förverkande. Ansvarsbestämmelsen är dock i dagsläget subsidiär i förhållande till bestämmelserna i brottsbalken.³ Det brottsbalksbrott som främst aktualiseras vid överträdelse av tillträdesförbud är olaga intrång.

Den nuvarande skyddslagen trädde i kraft 2010, och ersatte då lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Dessa lagar benämns i det fortsatta betänkandet som 2010 års skyddslag respektive 1990 års skyddslag.

³ Regeringen har dock nyligen lämnat en proposition till Riksdagen i vilken det föreslås ändringar i bestämmelserna om straffansvar och förverkande (proposition 2017/18:102 En skärpt straffrättslig reglering av obehörigt tillträde till skyddsobjekt). Förslaget behandlas närmare nedan i kapitel 10 om skyddslagens förbud i förhållande till drönare.

4 Civila skyddsobjekt

Förslag: Kommittén föreslår att:

- 4 § skyddslagen förtydligas genom att 4 § 4 delas upp i två nya punkter som särskiljer skyddsvärda objekt inom viktiga samhällsfunktioner från objekt som är avsedda för ledning av räddningstjänst samt ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser och krig.
- Uppräkningen av skyddsvärda objekt i 4 § 4 skyddslagen utökas till att även omfatta objekt inom posthantering. En utvidgning görs också på försörjningsområdet genom att det ska vara möjligt att besluta om skyddsobjekt inom livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap.

4.1 Inledning

Skyddslagstiftningen har sedan sin tillkomst i början av 1900-talet varit inriktad på att skydda militär verksamhet och att tillgodose Försvarmaktens behov av särskilda skyddsåtgärder för att fullgöra myndighetens uppdrag. Allteftersom har skyddet av civil verksamhet, både med och utan direkt anknytning till totalförsvaret¹, fått ett större genomslag i lagstiftningen. Den nuvarande skyddslagen trädde i kraft 2010.

¹ 1 § lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap föreskriver ”Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar)”.

Sedan dess har det säkerhetspolitiska läget förändrats till det sämre och den aktiva planeringen för totalförsvaret återupptagits. Det har lett till att frågor som rör totalförsvaret, och vad som är skyddsvärt i samhället, har fått ett ökat utrymme. Det återspeglas inte minst i att antalet ansökningar om skyddsobjekt på senare tid ökat kraftigt hos vissa länsstyrelser. Arbetet med en sammanhängande totalförvarsplanering kan i förlängningen komma att påvisa nya behov av skydd för ett modernt totalförvar. Den snabba teknikutvecklingen i samhället bidrar också till att synen på vad som är relevant att skydda snabbt kan förändras.

Under sådana förutsättningar är det utmanande att skapa en relevant uppräkningslista av vad som är skyddsvärt i samhället enligt skyddslagen. Kommitténs uppdrag är samtidigt begränsat på så sätt att vi inte ska ändra lagens grundläggande konstruktion, formerna för beslut om skyddsobjekt och principerna för finansiering av skyddsåtgärderna. Det ingår alltså inte i kommitténs uppdrag att företa en fullständig översyn av skyddslagstiftningen. Med detta i beaktande har vårt arbete varit inriktat på att analysera vilka typer av objekt (huvudsakligen byggnader, anläggningar och områden) som, utifrån de utmaningar som samhället står inför i dag, har ett kvalificerat och verkligt skyddsbehov och huruvida dessa objekt erbjuds skydd enligt befintligt regelverk. Kommittén har alltså försökt identifiera om det ur totalförsvarets perspektiv finns skyddsvärda objekt som i dag inte träffas av skyddslagen och övervägt om skyddslagen är rätt medel för att erbjuda objekten skydd. För detta ändamål har kommittén haft kontakter med berörda myndigheter, bl.a. några länsstyrelser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och vissa enskilda aktörer. Den problembild som dessa aktörer redogjort för har legat till grund för kommitténs analys av det befintliga skyddet av civil verksamhet i skyddslagstiftningen.

Redan här vill kommittén lyfta fram att det är kommitténs slutsats att huvuddelen av de objekt som kan betraktas som skyddsvärda mot de i lagen angivna hoten också omfattas av lagens tillämpningsområde och att lagen därmed i huvudsak motsvarar behoven för totalförsvaret. I samband med införandet av 2010 års skyddslag gjordes emellertid ett antal språkliga förändringar i förtydligande eller moderniserande syfte samt vissa smärre utvidgningar av tillämpningsområdet. Kommittén ser motsvarande behov i dag. Vilka dessa förändringar är kommer vi att gå igenom i det följande. När det gäller

möjligheterna att skydda statliga förvaltningsbyggnader och elektroniska kommunikationer har kommittén inte funnit skäl att föreslå några författningsändringar men väl skäl att redovisa hur vi ser på tillämpningsområdet för nuvarande bestämmelser (4 § 3 och 4 skyddslagen).

Även om kommitténs uppdrag varit begränsat vill vi inledningsvis kort redogöra för bakgrunden till dagens skydd av civil verksamhet.

4.2 Kort om bakgrunden till dagens skydd av civil verksamhet

Bakgrunden till att civil verksamhet, i form av viktiga samhällsfunktioner, fick en något större plats i skyddslagen 2010 var att samhället generellt sett ansågs ha blivit väsentligt mer sårbart, en sårbarhet som inte behövde hänga samman med militära eller direkta säkerhetspolitiska förhållanden men som ändå ansågs utsätta samhället för risker och påfrestningar på grundläggande samhällsfunktioner.² Vilka dessa, för samhället, särskilt viktiga funktionerna är framgår av 4 § skyddslagen. Uppräkningen i bestämmelsen är uttömmande, vilket innebär att byggnader m.m. som faller utanför uppräknningen inte kan förklaras som skyddsobjekt.

I förarbetena till 2010 års skyddslag utgick man från begreppet samhällsviktig verksamhet³ ur ett krisberedskapsperspektiv för att avgränsa vilka civila verksamheter som skulle beredas skydd enligt skyddslagen. Regeringen konstaterade emellertid att man vid bedömningen av vad som kan vara ett möjligt skyddsobjekt är begränsad till verksamheter som är utsatta för hot och risker kopplade till lagens skyddsändamål, dvs. huvudsakligen antagonistiska hot. Naturhändelser och rena olyckor omfattas alltså inte. Följaktligen var regeringens slutsats att begreppet samhällsviktig verksamhet ur ett skyddslagstiftningsperspektiv är ett snävare begrepp än ur ett krisberedskapspers-

² Prop. 2009/10:87 s. 25 f.

³ Enligt MSB definieras samhällsviktig verksamhet som en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor: i) Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället. ii) Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt (<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Samhallsviktig-verksamhet/Omsamhallsviktig-verksamhet/>).

spektiv. Regeringen konstaterade vidare att ytterligare begränsningar av vilka samhällsviktiga verksamheter som ska beredas skydd enligt skyddslagen följer av att skyddet av ett skyddsobjekt bör upprätthållas genom olika typer av bevakningsåtgärder. Detta medför att skyddet knyts till anläggningar, byggnader eller områden i syfte att säkerställa en verksamhet som bedrivs där. Endast då skyddet har en verklig betydelse och är lämpat för en viss verksamhet kan skydd enligt skyddslagen komma i fråga. Av dessa skäl ansåg regeringen att nya breda kategorier av verksamheter, som i sin tur kan antas omfatta ett mycket stort antal byggnader m.m., som utgångspunkt inte bör tillföras som möjliga skyddsobjekt i en ny lag. Inte heller är det generellt möjligt att genom bevakning skydda hela system, framför allt inte de som är av icke-fysisk karaktär. Regeringen menade därför att t.ex. IT-system eller elektroniska system som sådana, inte är lämpliga eller möjliga som skyddsobjekt.⁴

Dessa utgångspunkter har legat till grund även för kommitténs analys.

4.3 Överväganden

4.3.1 Statliga förvaltningsbyggnader och byggnader och områden m.m. som används för upprätthållande av allmän ordning m.m.

Förslag: Nuvarande 4 § 5 skyddslagen flyttas och placeras som en ny 4 § 3.

Den tidigare skyddslagen möjliggjorde att statliga förvaltningsbyggnader, utan inskränkning, kunde förklaras som skyddsobjekt.⁵ Denna möjlighet begränsades genom 2010 års skyddslag då begreppet statliga förvaltningsbyggnader ersattes av formuleringen *byggnader, andra anläggningar och områden som staten, en kommun eller ett landsting har äganderätt eller nyttjanderätt till och som används för eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet* i 4 § 3

⁴ Proposition 2009/10:87 Skyddslagen s. 32–33.

⁵ 4 § 1 lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. föreskrev "Som skyddsobjekt får förklaras statliga förvaltningsbyggnader, statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder".

skyddslagen. Samtidigt infördes nya möjliga skyddsobjekt i 4 § 5, bl.a. byggnader m.m. som innefattar upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Utan att ändra 4 § 5 i sak anser kommittén att den mer logiskt har sin plats som en ny tredje punkt i 4 §. På det sättet kommer den före den bredare och mer obestämda kategori av statliga och kommunala byggnader m.m. som omfattas av nuvarande 4 § 3 skyddslagen.

Med byggnader m.m. som innefattar upprätthållande av allmän ordning och säkerhet avses bl.a. *polishus*. Av förarbetena framgår att detta inte innebär att alla polishus ska kunna göras till skyddsobjekt. Däremot kan polishus som har ett särskilt behov av skydd komma i fråga som skyddsobjekt, exempelvis då polishuset är av strategisk eller central betydelse, t.ex. inrymmer en omfattande häktesverksamhet.⁶ På senare tid har allt fler polishus utsatts för attacker av olika slag. Kommittén kan konstatera att Polisens byggnader m.m. har ett särskilt behov av skydd mot antagonistiska hot och angrepp. Mot denna bakgrund anser kommittén att den rådande hotbilden mot polishusen behöver kunna bemötas. Kommittén har därför övervägt om bestämmelsen behöver förtydligas för att medge en bredare tolkning. Skyddslagen innehåller dock relativt vida begrepp och uttryck för att beskriva möjliga skyddsobjekt. Byggnader som används för eller är avsedda för verksamhet som innefattar upprätthållande av allmän ordning och säkerhet är ett exempel på en sådan bred kategori av presumtiva skyddsobjekt. Avsikten med att använda breda begrepp för att beskriva möjliga skyddsobjekt har varit att man velat skapa en flexibilitet över tiden för att möjliggöra att bestämmelserna tolkas utifrån rådande förhållanden. Det är kommitténs slutsats att lagtexten redan nu ger utrymme för att möta den rådande hotbilden genom att antalet möjliga skyddsobjekt kan utökas till fler polishus. Kommittén föreslår därför inte några författningsändringar i denna del.

När det gäller skyddet av *statliga förvaltningsbyggnader* är möjligheten att besluta om sådana som skyddsobjekt begränsad till byggnader som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig verksamhet. Enligt vad kommittén har erfarit står det inte helt klart vilka byggnader som omfattas av detta begrepp. Förarbetena ger en-

⁶ Prop. 2009/10:87 s. 36 f och 88.

dast begränsad vägledning i frågan. Skyddslagsutredningen, vars betänkande låg till grund för införandet av 2010 års skyddslag, menade att bestämmelsen i den tidigare lagen kommit att tillämpas på byggnader där huvudfunktionen varit en annan än styrning och ledning, vilket inte ansågs lämpligt.⁷ Något exempel på en sådan olämplig tillämpning gavs emellertid inte. Regeringen angav i sin tur att endast statlig verksamhet som används för ledning eller styrning, till skillnad från mer administrativt betonade funktioner, ska beredas skydd enligt skyddslagen och att det främst bör vara byggnader m.m. som är av central betydelse, eller som av någon anledning har ett särskilt skyddsbehov, som kan komma i fråga som skyddsobjekt.⁸ Även mot denna bakgrund anser kommittén att begreppet ”leda och styra” i viss mån är svårtolkat.

Kommittén menar att statliga förvaltningsbyggnader, generellt sett, är skyddsvärda enligt skyddslagen, särskilt med beaktande av att hotbilden blivit mer komplex sedan skyddet för statliga förvaltningsbyggnader begränsades 2010. Det innebär emellertid inte att alla statliga förvaltningsbyggnader bör förklaras som skyddsobjekt. Det väsentliga är i stället att kriteriet *leda och styra statlig verksamhet* inte uppfattas alltför snävt. Enligt kommitténs mening bör statliga förvaltningsbyggnader där det bedrivs skyddsvärd verksamhet kunna förklaras som skyddsobjekt, även om exempelvis myndighetens högsta ledning inte har sitt tjänsteställe i byggnaden. Avgörande för vad som ska anses utgöra ledning och styrning bör alltså inte vara myndighetsledningens placering utan i stället skyddsvärdet av den verksamhet som bedrivs. Kommittén vill därför särskilt lyfta fram att det vid bedömningen av om en statlig förvaltningsbyggnad ska kunna beslutas vara skyddsobjekt bör fästas stor vikt vid vilken påverkan ett fysiskt angrepp skulle få för styrningen och ledningen av verksamheten som sådan.

Utifrån detta resonemang bedömer kommittén att den nuvarande formuleringen i lagen ger utrymme för en ändamålsenlig bedömning av vilka byggnader som kan förklaras som skyddsobjekt när det gäller statliga förvaltningsbyggnader. Det ankommer i första hand på den statliga myndighet som bedriver verksamhet i byggnaden att göra en sådan bedömning och ytterst på länsstyrelsen, såsom den

⁷ SOU 2008:50 Skyddet för samhällsviktig verksamhet s. 104–105.

⁸ Prop. 2009/10:87 s. 34 och 88.

myndighet som fattar beslut om skyddsobjekt. Det nu sagda gäller på motsvarande sätt för kommunala förvaltningsbyggnader.

Kommittén vill särskilt lyfta fram de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och är bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Enligt kommitténs uppfattning bör dessa myndigheters byggnader ofta kunna komma i fråga som skyddsobjekt, vilket ytterligare talar för att begreppet ledning och styrning inte får ges en alltför snäv tolkning.

Värt att notera i detta sammanhang är att skyddsvärda byggnader och anläggningar som används för kommunal och statlig verksamhet ofta omfattas av uppräkningslistan i nuvarande 4 § 4 skyddslagen, vilken vi kommer att beröra närmare i nästa avsnitt. I viss mån kan därför skyddsvärda byggnader och anläggningar falla in under såväl 4 § 3 och 4. Detta ser kommittén dock inte som något egentligt problem, utan det bör vara möjligt att stödja ett beslut om skyddsobjekt på en eller flera punkter.

4.3.2 Anläggningar och områden m.m. för ledning av räddningstjänsten m.m.

Förslag: Nuvarande 4 § 4 skyddslagen delas upp i två punkter enligt följande.

- Byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för elektroniska kommunikationer, posthantering, transporter, försvarsindustriella ändamål eller försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap.
- Byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser och höjd beredskap.

Regleringen i 4 § 4 skyddslagen omfattar funktioner och områden som är av central betydelse när det gäller att bevara samhällets och därmed också totalförsvarets förmåga att fungera på ett tillfredsställande sätt och därför behöver ett effektivt skydd redan i fredstid.

Som vi redan nämnt ser kommittén ett behov av att förtydliga och modernisera bestämmelsen. Kommittén ser också ett behov av att göra vissa mindre utvidgningar av lagens tillämpningsområde. Förändringsbehovet har sin grund i den återupptagna sammanhängande planeringen för totalförsvaret och den uppmärksamhet som numera riktas på behovet av beredskap mot, och förmåga att, hantera samhällsstörningar i hela hotskalan, dvs. från normala fredstida förhållanden till säkerhetspolitiska kriser och, ytterst, krig. Det finns således anledning att ha en lagstiftning som möjliggör en hög mininivå av skydd.

Den uppräkningslista av vad som är skyddsvärt enligt den nuvarande 4 § 4 skyddslagen anser vi inte fullt ut speglar denna helhetssyn. Utan att avse någon ändring i sak, ser vi att den nuvarande uppräkningslistan i 4 § 4 kan bli tydligare om den ställs upp på ett annat sätt. Under kommitténs arbete har det nämligen visat sig att bestämmelsens utformning orsakat vissa tolknings- och tillämpningssvårigheter, vilka vi huvudsakligen bedömer beror på otydligheter. Kommittén anser därför att de samhällsverksamheter, inom vilka det finns objekt som behöver kunna beslutas som skyddsobjekt, först bör räknas upp i en egen punkt. Verksamheterna och objekten är skyddsvärda oavsett om det råder höjd beredskap eller inte. I en efterföljande punkt bör objekt anges som behövs för *ledning av räddningstjänst samt ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser och krig*. På det sättet anser kommittén att det blir tydligare att infrastrukturen som används för ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser eller vid höjd beredskap kompletterar den uppräkningslista som görs i den föregående punkten och att det i samtliga fall behöver beaktas vilket skyddsvärde objekten har ur ett totalförsvarsperspektiv. På så sätt undviks också tolkningsfrågor omkring begreppet ”totalförsvarets civila delar” som används i nu gällande lagtext. Någon ändring i sak är inte avsedd. De föreslagna ändringarna medför alltså inte någon inskränkning eller utökning av möjliga skyddsobjekt i förhållande till den tidigare lydelsen. Kommittén menar dock att den nya formuleringen bättre beskriver det som behöver kunna skyddas.

I fråga om den infrastruktur som omfattas av bestämmelsen i dag kan kommittén, utifrån sina kontakter med berörda aktörer, konstatera att uppräkningslistan i viss mån är ofullständig. Kommittén har bl.a. identifierat anläggningar m.m. inom livsmedelsförsörjning som tänkbara nya skyddsobjekt. I dag finns det ett fåtal noder som är av-

görande för livsmedelsdistributionen i samhället. Försvarsberedningen har i sin rapport Motståndskraft, inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, uttalat att det finns behov av att lagra vissa strategiska varor i omsättningslager framöver. Det är kommitténs uppfattning att dessa distributionsnoder och omsättningslager redan under fredstid bör kunna erbjudas förstärkt skydd med stöd av skyddslagen, vid behov. Begreppet *livsmedelsförsörjning* bör därför tillföras uppräkningsen i 4 § skyddslagen. Vatten är ett livsmedel och omfattas därmed per definition av begreppet livsmedel. Begreppet vattenförsörjning i skyddslagen tar dock även sikte på vatten som kan behövas för t.ex. produktion eller hygien och avlopp, vilket faller utanför begreppet livsmedel. Av dessa skäl menar vi att begreppet vattenförsörjning bör stå kvar i lagtexten även om det i viss mån överlappar begreppet livsmedelsförsörjning.

Även när det gäller begreppet *elektroniska kommunikationer* anser kommittén att det finns anledning att överväga om detta begrepp tillräckligt väl beskriver det som är skyddsvärt eller om det bör ersättas eller kompletteras med något annat begrepp.

Uttrycket elektroniska kommunikationer ersatte det tidigare använda uttrycket ”rundradioförsörjning och radio- och telekommunikationer” i 1990 års skyddslag. Förändringen avsågs inte innebära någon väsentlig utvidgning i sak, utan gjordes i moderniserande syfte.⁹ Till exempel ingår både ljudradio och TV i begreppet. Den fortsatta tekniska utvecklingen på kommunikationsområdet medför att den begreppsförändring som gjordes 2010 numera framstår som föråldrad. Den låter sig allt mindre förstås med en hänvisning till det äldre uttrycket från 1990 års skyddslag. Elektroniska kommunikationer och infrastruktur för dessa har blivit en nödvändig del av snart sagt all verksamhet i samhället. För att begreppet elektroniska kommunikationer ska kunna ges en för skyddslagen relevant avgränsning har vi därför övervägt om det bör kopplas till de verksamheter i övrigt som räknas upp i den aktuella punkten. Primärt är det dessa verksamheter och deras infrastruktur som är skyddsvärda och därmed också den elektroniska kommunikationsinfrastruktur som dessa verksamheter är beroende av. Samtidigt har avsikten med uppräkningsen i 4 § 4 skyddslagen varit att skydda sådan egendom som är av central betydelse när det gäller att bevara

⁹ Prop. 2009/10:87 s. 88.

samhällets förmåga att fungera tillfredsställande. Även om det inte uttryckligen berörs i förarbetena måste begreppet rundradioförsörjning och radio- och telekommunikationer i första hand syfta till att säkra samhällets förmåga att kommunicera och sprida information. Detta skydd menar kommittén i viss utsträckning riskerar att gå förlorat om begreppet elektroniska kommunikationer kopplas till de verksamheter som i övrigt räknas upp i bestämmelsen. Inte heller i övrigt har kommittén kunnat finna någon lämpligare begrepp än det nuvarande. Sammanfattningsvis är det därför kommitténs bedömning att begreppet elektroniska kommunikationer bör stå kvar oförändrat.

Dagens digitaliserade informationssamhälle innebär ett ökat beroende av fungerande IT-system. Detta gör att det finns skäl att lyfta fram att begreppet elektroniska kommunikationer i dag kan appliceras på fler anläggningar m.m. än vad som förutsågs 2010. I detta sammanhang finns det dock anledning att poängtera att endast konkreta ting i form av anläggningar, kommunikationsnät, noder och installationer bl.a. för sändning och mottagning (t.ex. master och dylikt) kan bli föremål för den bevakning som ett beslut om skyddsobjekt innebär.¹⁰ Vid bedömningen av om en anläggning m.m. som är en del av samhällets IT-infrastruktur ska kunna beslutas vara skyddsobjekt bör stor vikt fästas vid vilken påverkan ett enskilt fysiskt angrepp skulle få för systemet i dess helhet.¹¹

Även om begreppet elektroniska kommunikationer är vidsträckt finns det skäl att överväga om detta begrepp i tillräcklig utsträckning omfattar det som är skyddsvärt inom hela det område som skulle kunna benämnas information och kommunikation. Till exempel bör anläggningar för medieproduktion som inte ingår i ljudradio och TV, såsom tryckt eller webbaserad media, falla utanför begreppet, samtidigt som dessa mycket väl kan anses skyddsvärda mot de antagonistiska hot som skyddslagen omfattar, särskilt under kris- och krigsförhållanden. Kommittén har därför övervägt om detta skyddsbehov skulle kunna tillgodoses genom att ett nytt begrepp, t.ex. medieproduktion eller liknande, tillförs lagen. Begreppet medieproduktion skulle dock huvudsakligen ta sikte på informationsspridning i samhället i stort, dvs. det är ytterst denna samhällsviktiga verksam-

¹⁰ SOU 2008:50 s. 112 och prop. 2009/10:87 s. 40 f.

¹¹ Regeringen förde motsvarande resonemang när det gällde vilka delar av radiokommunikationssystemet Rakel som skulle kunna beslutas som skyddsobjekt, prop. 2009/10:87 s. 41.

het som begreppet skulle skydda. Att säkra informations-spridningen i samhället syftar i sin tur ytterst till att värna yttrande- och tryckfriheten, vilket faller utanför skyddslagens ändamål. Samtidigt har det ansetts nödvändigt att kunna skydda vissa anläggningar m.m. som används för ljudradio och TV, vars huvudsakliga syfte också är att sprida information i samhället. Det kan förklaras med att det ur ett totalförsvarsperspektiv är väsentligt att upprätthålla förmågan att kommunicera och sprida information. Fråga uppkommer dock om vilka skyddsvärda informationssystem som ska kunna göras till skyddsobjekt och var gränserna ska gå. När det gäller begreppet medieproduktion kan kommittén konstatera att det är ett vitt begrepp och omfattar en bred kategori av verksamheter, vilket sannolikt skulle ge upphov till gränsdragningsproblem för de beslutande myndigheterna. Detta menar vi är tungt vägande skäl mot att begreppet medieproduktion, tillförs lagen. Avgörande ur ett totalförsvarsperspektiv är dock att kanaler som används för att kommunicera ut viktiga meddelande till befolkningen omfattas, såsom redan är fallet enligt befintligt regelverk. Kommittén bedömer sammanfattningsvis att det inte finns skäl att tillföra begreppet medieproduktion (eller liknande) till uppräknningen av möjliga skyddsobjekt i 4 § skyddslagen.

Ytterliga kommunikationsmedel som faller utanför den nuvarande uppräknningen i 4 § 4 är fysisk post. Detta är fortfarande ett viktigt kommunikationsmedel och det kan bli ännu viktigare under kris- eller krigsförhållanden. Samhällsutvecklingen går visserligen mot en minskad användning, och ett minskat beroende, av traditionell post. Från ett totalförsvarsperspektiv är emellertid traditionell post av stor betydelse. Det har dessutom skett en koncentration av posthantering till färre och större anläggningar. Dessa större anläggningar för posthantering skulle kunna komma i fråga som skyddsobjekt. Kommittén föreslår därför att *posthantering* förs in i bestämmelsen, vid sidan om begreppet elektroniska kommunikationer.

Slutligen anser kommittén att det även finns behov av att lägga till *andra förnödenheter som behövs med hänsyn till Sveriges försörjningsberedskap* i uppräknningen i 4 §. I den återupptagna planeringen för totalförsvaret ingår att se över hur försörjningen av väsentliga förnödenheter ska säkerställas vid en säkerhetspolitisk kris. Som ett resultat av det arbetet kan det bli aktuellt att bygga upp lager av flera slags förnödenheter t.ex. läkemedel. Anläggningar för sådan lagring är exempel på möjliga skyddsobjekt enligt formuleringen.

De tillägg som föreslås faller inom ramen för syftet med 4 § 4. Det typ av skyddsobjekt det kan bli frågan om avviker inte heller till sin karaktär från vad som följer av nu gällande lagstiftning.

4.3.3 Följdändringar

De föreslagna ändringarna av 4 § medför ett antal följdändringar, bl.a. justerade hänvisningar, i andra bestämmelser i skyddslagen och den nuvarande lydelsen av säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)¹² (se kapitel 1 för en närmare redogörelse för dessa).

En ytterligare följd av den föreslagna utvidgningen av kretsen av skyddsobjekt är att fler byggnader, anläggningar och områden kan komma att undantas från tillstånd till kameraövervakning enligt 10 § 5 kameraövervakningslagen (2013:460). Motivet för undantaget från tillståndsplikten för vissa skyddsobjekt är att intresset av övervakning av dessa objekt får anses väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Det är kommitténs bedömning att detta också gör sig gällande för de nya föreslagna kategorierna av skyddsobjekt. Kommittén noterar dock att kameraövervakningslagen är föremål för översyn.¹³ Den nu gällande lydelsen kan komma att förändras inom ramen för den pågående processen och nödvändiga justeringar får då göras för att uppnå här avsedd effekt.

4.3.4 Civila rörliga skyddsobjekt

Under kommitténs arbete har det framförts önskemål om att vissa rörliga civila objekt på marken ska kunna göras till skyddsobjekt för att de ska kunna erbjudas det skydd som skyddslagen möjliggör. Det gäller t.ex. mobila ledningsplatser och mobila kraftverk i händelse av svåra påfrestningar i energiförsörjningen. Det är kommitténs uppfattning att sådana objekt i och för sig bör kunna skyddas enligt skyddslagen. Skyddsbehovet kan dock i allt väsentligt tillgodoses genom att området där objekten ställs upp görs till skyddsobjekt.

¹² En ny säkerhetsskyddslag har föreslagits Propositionen Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, prop. 2017/18:89 överlämnades till Riksdagen den 15 februari 2018. En ny lydelse av förordningen kan innebära att nödvändiga justeringar behövs göras för att uppnå här avsedd effekt.

¹³ Lagrådsremissen Ny kamerabevakningslag överlämnades till Lagrådet den 8 mars 2018.

Den grundlagsfästa rörelsefriheten för den enskilde bör inte inskränkas mer än absolut nödvändigt. Någon ändring i lagen i detta avseende föreslås därför inte.

Ett annat skyddsbehov som kommittén uppmärksammas på gäller transporter av särskilt farliga ämnen, såsom kärnämne och kärnavfall, och framför allt de transporter till sjöss av kärnavfall som utförs med ett för detta ändamål specialutrustat fartyg. Det framstår emellertid som mindre lämpligt att utöka skyddslagens kategorier av skyddsobjekt till att omfatta fartyg för de aktuella specialtransporterna. Detta skulle gå emot den huvudsakliga lagstiftningsteknik som i övrigt förekommer i skyddslagen, enligt vilken breda begrepp och uttryck används för att beskriva möjliga skyddsobjekt. I stället bör skydds- och säkerhetsfrågor som specifikt rör transport av kärnämne eller kärnavfall till sjöss i första hand regleras genom den speciallagstiftning som i övrigt är relevant för sådana transporter. Kommittén vill särskilt peka på att lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet bland annat reglerar transport av kärnämne och kärnavfall. Bland de krav som lagen ställer finns att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall.

Kommittén vill slutligen erinra om att de ändringar som kommittén ska föreslå ska vara motiverade utifrån behovet av att stärka skyddet för totalförsvarsvarsverksamhet. Även av det skälet anser vi att vi saknar skäl att föreslå några ändringar i skyddslagen som rör transport av kärnavfall.

5 Militära skyddsobjekt

Förslag: Kommittén föreslår att:

- Militära rörliga objekt på marken – militära fordon – kan bli föremål för beslut om skyddsobjekt.
- Tidsgränsen om tre dygn för Försvarens tillfälliga beslut om skyddsobjekt enligt 5 § 2 skyddslagen (övningar, prov och försök) och 5 § 3 skyddslagen (hindra kränkningar och möta väpnade angrepp) förlängs till trettio respektive femton dygn.

5.1 Inledning

Skyddslagstiftningen har sedan sin tillkomst haft som huvudsyfte att skydda militär verksamhet och att tillgodose Försvarens behov av särskilda skyddsåtgärder för att kunna fullgöra myndighetens uppdrag. När det gäller detta skydd har den förändrade säkerhetspolitiska situationen inneburit förändrade krav på Försvarens verksamhet. Bland annat ställs det numera krav på att stärka försvarsförmågan och öka den operativa förmågan i krigsförbanden.¹ Den snabba teknikutvecklingen har samtidigt bidragit till en ständig utveckling av nya metoder för att motverka bl.a. främmande makts underrättelseinhämtning.

I denna kontext har kommittén fått i uppdrag att analysera befintligt skydd av militär verksamhet. När det gäller detta skydd har det under kommitténs arbete framkommit vissa behov och problem med dagens skyddslagstiftning. Dessa har fått ligga till grund för kommitténs analys i denna del. I likhet med kommitténs slutsatser när

¹ Prop. 2014/15:109 s.1.

det gäller skyddet av civil verksamhet är det vår slutsats att skyddslagen i huvudsak ger en fullgod och väl fungerande möjlighet till förstärkt skydd och tillgodoser Försvarmaktens behov av särskilda skyddsåtgärder. Det ökade beroendet av mobilitet i Försvarmaktens verksamhet har dock gjort att kommittén har funnit ett behov av att utöka skyddslagens tillämpningsområde till att även omfatta militära fordon. Vi har också funnit det påkallat att utöka tidsgränserna för Försvarmaktens tillfälliga beslut. När det gäller utformningen av 5 § 3 skyddslagen, och Försvarmaktens möjligheter att spärra av områden för att hindra kränkningar av Sveriges territorium, har kommittén inte funnit behov av att föreslå några författningsändringar men väl skäl att redogöra för bakgrunden till bestämmelsen och hur vi ser på tillämpningsområdet av bestämmelsen i förhållande till agerande enligt förordningen (1982:756) om Försvarmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m., den s.k. IKFN-förordningen.

5.2 Kopplingen mellan 5 § 3 skyddslagen och IKFN-förordningen

5.2.1 Bakgrund

Av 5 § 3 skyddslagen följer att områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet kan beslutas vara skyddsobjekt. Under kommitténs arbete har det framkommit att det finns olika uppfattningar om vilka situationer och verksamheter som möjliggör att ett område spärras av med stöd av bestämmelsen. Oklarheten rör huruvida bestämmelsen omfattar samtliga ageranden enligt IKFN-förordningen. Orsaken till de olika uppfattningarna är att olika begrepp förekommer i skyddslagen (*hindra* en kränkning) och IKFN-förordningen (*upptäcka och avvisa* kränkningar).

5.2.2 Överväganden

Regeringsformen bemyndigar regeringen att sätta in Försvarmakten i enlighet med internationell rätt bl.a. för att hindra en kränkning av rikets territorium (15 kap. 13 § första stycket). Av regeringsformen

framgår också regeringens rätt att uppdra åt Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att *hindra* kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater (15 kap. 13 § andra stycket). Regeringen har gett Försvarsmakten en sådan rätt till våldsanvändning i IKFN-förordningen, som bl.a. föreskriver att Försvarsmakten ska *upptäcka och avvisa* kränkningar av svenskt territorium.² Begreppet upptäcka och avvisa återfinns också i Försvarsmaktens instruktion, som preciserar Försvarsmaktens uppdrag att försvara Sverige och främja svensk säkerhet.³ I regeringsformen samt skyddslagen används alltså begreppet *hindra* kränkning av Sveriges territorium medan begreppen *upptäcka och avvisa* kränkningar förekommer i IKFN-förordningen.

Möjligheten att spärra av områden för att hindra kränkningar av Sveriges territorium infördes genom 1990 års skyddslag. Innehållet i 5 § 3 skyddslagen överfördes oförändrat från 1990 års skyddslag. Av förarbetena framgår att bestämmelsen möjliggör avspärning både vid sådana ingripanden som görs med stöd av IKFN-förordningen och vid ingripanden som sker för att avvärja stridshandlingar mot landet.⁴ Uttalandena i propositionen överensstämmer med vad utredningen om tillträdesförbud⁵ föreslog. Utredningen anförde nämligen att det över huvud taget måste vara möjligt att genom tillträdesförbud bereda Försvarsmakten sådana förutsättningar som är nödvändiga för att den ska kunna fullgöra de uppgifter som IKFN-förordningen ålägger den.⁶

Av förarbetena till skyddslagen framgår det alltså tydligt att avsikten med 5 § 3 skyddslagen varit att möjliggöra för Försvarsmakten att spärra av områden de opererar i med stöd av IKFN-förordningen.

För att komma till rätta med den rådande oklarheten om huruvida avspärningar med stöd av 5 § 3 skyddslagen kan ske för samtliga ageranden enligt IKFN-förordningen har kommittén övervägt om skyddslagen bör omformuleras. Kommittén har dock mot bak-

² 3 § IKFN-förordningen. Ordalydelsen var densamma i den tidigare lydelsen av bestämmelsen (se förordning (1992:1152).

³ 2 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁴ Proposition 1989/90:54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. s. 41 och 63.

⁵ Utredningen om tillträdeskydd lade fram betänkandet SOU 1988:8 En ny skyddslag, som låg till grund för införandet av 1990 års skyddslag.

⁶ SOU 1988:8 s. 71.

grund av de tydliga förarbetsuttalandena stannat vid att inte föreslå författningsändringar i denna del.

5.3 Rörliga militära skyddsobjekt på marken

5.3.1 Bakgrund och tidigare överväganden

Reglerna om skyddsobjekt är i första hand tänkta att ge förstärkt fysiskt skydd för permanenta anläggningar och områden som stadigvarande används för viss verksamhet. Tillfälliga och akuta skyddsbehov tillgodoses huvudsakligen med stöd av andra regler, exempelvis polislagen. Militära skyddsobjekt utgörs i dagsläget därför med några få undantag av fasta byggnader, anläggningar och områden.

När det gäller rörliga objekt är det endast militära fartyg och militära luftfartyg som kan beslutas som skyddsobjekt. Under vissa extraordinära förhållanden kan även lok och järnvägsvagnar av betydelse för totalförsvaret vara skyddsobjekt. Andra motorfordon och rörliga objekt på marken kan däremot inte förklaras vara skyddsobjekt enligt skyddslagen.

Möjligheten att göra militära fordon till skyddsobjekt har övervägts i förarbetena till såväl 1990 som 2010 års skyddslagar.⁷ I båda fallen föreslog utredningarna att stridsfordon och andra militära motorfordon borde kunna få skyddsobjektsstatus. Regeringen ansåg emellertid inte att det var lämpligt att skyddslagen skulle tillämpas på rörliga objekt på marken och godtog inte förslagen.

I propositionen till 1990 års skyddslag uttalade regeringen att det inte föll sig naturligt att förbjuda tillträde till fordon och andra lösa föremål. I stället framhöll regeringen att det i praktiken alltid torde bli den geografiska plats där lösa föremål såsom fordon och materiel finns som kan utmärkas och bevakas på det sätt som skyddslagen förutsätter. Följaktligen var slutsatsen att fordon och viktig materiel fick beredas skydd genom att den anläggning eller det område där de fanns spärrades av. Regeringen påpekade också att en tillfällig uppställningsplats tillfälligt kan göras till skyddsobjekt.

I direktiven till skyddslagsutredningen angavs särskilt att utredningen skulle överväga om motorfordon skulle kunna förklaras vara

⁷ SOU 1988:8 s. 70, prop. 1989/90:54 s. 36 f, SOU 2008:50 s. 115 f och prop. 2009/10 :87 s. 45 f.

skyddsobjekt. Bakgrunden till uppdraget var det ökade antalet skyddsvärda militära transporter och mängden värdetransportrån. Regeringen konstaterade att det inte gick att åstadkomma någon reell skyddseffekt mot grova brottsliga fysiska angrepp för ett civilt fordon under färd, eftersom en skyddsvakt i sådant fall inte har några möjligheter att på ett verkningsfullt sätt utöva sina befogenheter (eftersom skyddsvakten färdas i fordonet). Angrepp på fordon i rörelse bedömdes också regelmässigt falla in under brottsbalkens bestämmelser. Regeringen delade därför utredningens slutsats att civila motorfordon inte ska kunna beslutas som skyddsobjekt.

Motsvarande överväganden gjordes i fråga om möjligheterna att upprätthålla skyddet för militära motorfordon. Regeringen lyfte visserligen fram att dessa fordon i och för sig har ett behov av skydd mot de angrepp som omfattas av skyddslagens ändamål. Det ansågs dock inte vara möjligt att upprätthålla skyddet för dessa på ett verkningsfullt sätt. Regeringen framhöll också att en av utgångspunkterna vid överväganden av militära fordon som skyddsobjekt borde vara att enskilda grundläggande fri- och rättigheter inte ska inskränkas om det inte är oundgängligen nödvändigt. Med hänsyn till att militära fordon inte sällan torde färdas eller befinna sig vid platser invid eller på det allmänna vägnätet dit allmänheten normalt har fritt tillträde, skulle personers rörelsefrihet i sådana fall begränsas. Regeringen ansåg det nödvändigt att allmänhetens under dessa förhållanden upplyses om att det militära fordonet utgör ett skyddsobjekt. Brister i detta avseende ansågs kunna skapa risk för situationer där den enskilde inte har klart för sig att fordonet är ett skyddsobjekt. Regeringen ansåg det därför mer ändamålsenligt att militära fordon erhöll skydd inom befintliga anläggningar och områden som är skyddsobjekt.

5.3.2 Inledande överväganden

Militära fordon är i behov av skydd

Kommittén har under sitt arbete förstått att det alltjämt är av stor vikt för den verksamhet som Försvarmakten bedriver att vissa, särskilt skyddsvärda, rörliga objekt på marken både när de är i rörelse och stillastående kan erhålla det skydd som skyddslagen möjliggör. Enligt vad kommittén erfarit skulle en sådan ordning kunna för-

bättra Försvarsmaktens möjligheter att hindra observatörer från att undersöka, mäta in och skada materiel samt att hindra personer från att komma för nära transporter av t.ex. explosiva ämnen och vapen. Behovet av skydd gör sig alltså gällande för att dels hindra obehörig insyn, dels skydda allmänheten.

Bakgrunden till detta behov är de ökade krav som ställs på den svenska militära förmågan, vilka medfört att antalet militära transporter och militära fordon fortsatt att öka och blivit en allt viktigare del av Försvarsmaktens verksamhet. Även övergången från centralförråd till decentraliserade mobiliseringsförrådsställen har bidragit till ett ökat beroende av militära transporter. Samtidigt har minskningen av antalet regementen och förband inneburit att det finns färre platser där militära fordon kan ställas upp skyddat för t.ex. nattvila.

De rörliga objekt som är i behov av skydd är bl.a. fordonsbaserade vapen- och försvarssystem, t.ex. stridsvagnar och stridsfordon, samt rörliga radaranläggningar. Det finns också ett behov av att skydda fordon som transporterar manöverförband, skyddsvärd IT-utrustning eller skjutvapen. Dessa transporter omfattar ofta flera fordon. Behovet av skydd gör sig alltså gällande för såväl enstaka fordon som för större sammanhållna förflyttningar. I den fortsatta texten används begreppet militära fordon för att beskriva de skyddsvärda objekten (begreppet utvecklas närmare under avsnitt 5.3.4 nedan).

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att behovet av skydd av militära fordon, mot de angrepp som omfattas av skyddslagen och framgår av 1 §, gör sig ännu starkare gällande i dag än då den förra översynen av skyddslagen företogs.⁸ Kommittén anser att behovet av att skydda militära fordon i dag är lika stort som för fartyg, luftfartyg och fasta byggnader och anläggningar.

⁸ Regeringen ansåg redan vid förra översynen av skyddslagen att militära fordon var skyddsvärda enligt skyddslagen. I prop. 2009/10:87, s. 50–51 uttalades följande. ”Regeringen finner, i likhet med utredningen, att stridsfordonens militära betydelse starkt talar för att dessa behöver ett kvalificerat skydd mot säkerhetshotande angrepp, t.ex. sabotage och terrorism, framför allt då höjd beredskap eller en annan påtaglig hotbild råder. När det kommer till andra militära fordon (t.ex. de som utför skjutvapen transporter och transporter av farligt materiel) torde det enligt regeringens uppfattning föreligga en risk för att dessa kan komma att utsättas för angrepp. Regeringen vill därför, i likhet med utredningen, framhålla att inresset av att skydda även dessa militära fordon är mycket högt.”

Möjligheten att skydda militära fordon enligt skyddslagen är begränsad

Ett militärt fordon som befinner sig inom ett befintligt skyddsobjekt erhåller samma skydd mot obehörigt tillträde som objektet i övrigt. Frågan är dock vilka möjligheter skyddslagen ger att skydda militära fordon utanför befintliga skyddsobjekt. Det saknas i dagsläget helt möjlighet att skydda militära fordon i rörelse. Även när det gäller stillastående fordon, är möjligheterna till skydd, som vi kommer att se, begränsade. Det kan här handla om fordon som tillfälligt ställts upp för rast eller nattvila under färd eller som ställts upp för omlastning eller annan användning i Försvarmaktens verksamhet.

Av 5 § 1 skyddslagen följer en möjlighet att spärra av ett område som disponeras av Försvarmakten m.fl. och ägs eller nyttjas av staten. Man skulle kunna hävda att Försvarmakten disponerar ett område när myndigheten ställer upp, eller tillfälligt stannar, ett militärt fordon där och att området därför kan spärras av med stöd av bestämmelsen. Eftersom flertalet rast- och parkeringsplatser längs det allmänna vägnätet ägs eller nyttjas av staten skulle, med en sådan tolkning av begreppet disponera, dessa kunna spärras av. Frågan är emellertid om begreppet disponera avser en sådan kortvarig användning som en uppställning, eller ett tillfälligt stopp, av ett fordon innebär. Förarbetena ger inte någon vägledning i frågan. Som exempel på anläggningar och områden som omfattas av 5 § 1 skyddslagen anges i förarbetena det militära försvarets kasernanläggningar, förråd, fasta övningsområden, sambandsanläggningar m.m.⁹ Dessa anläggningar och områden är i princip permanenta, vilket får anses tala för att bestämmelsen tar sikte på mer långvariga dispositioner. Sammantaget ställer sig kommittén därför tveksam till att lagstiftaren avsett att kortvarig användning i form av uppställning, eller andra tillfälliga stopp, av fordon skulle omfattas av bestämmelsen. Klart är i vart fall att uppställning på privat mark inte omfattas.

I 5 § 2 och 3 skyddslagen ges möjlighet att spärra av ett område som Försvarmakten använder för de i punkterna uppräknade verksamheterna. Vi bedömer att det med stöd av bestämmelserna går att spärra av ett område där ett militärt fordon, eller annat objekt,

⁹ Prop. 2009/10:87 s. 42.

t.ex. en stödfunktion, som används i en uppräknad verksamhet, står uppställt. Detta under förutsättning att fordonet anses vara en del av den bedrivna verksamheten och uppställningsplatsen ett område som används i verksamheten.¹⁰ Mer tveksamt är om bestämmelserna kan användas för mer tillfälliga uppställningsplatser, t.ex. när ett fordon är på väg till en övning och behöver göra uppehåll på vägen. Det kan knappast komma i fråga att se en sådan tillfällig uppställningsplats som en del av övningsverksamheten. En sådan, extensiv, tolkning av bestämmelsen vore enligt kommitténs mening otydlig för allmänheten och därmed inte lämplig.

Det nu sagda leder kommittén till slutsatsen att skyddslagens möjligheter att skydda stillastående militära fordon, utanför befintliga skyddsobjekt, förutsätter att fordonet används för en verksamhet som räknas upp i 5 § 2 och 3. Försvarsmakten bedriver dock annan verksamhet som inbegriper militära fordon än de som räknas upp i bestämmelserna. Dessutom är fordonen inte skyddade på vägen till och från aktiviteterna eller då det tillfälligt stannat, t.ex. för nattvila eller omlastning. Kommittén anser följaktligen att skyddslagen inte svarar mot behovet av skydd.

Skyddet av militära fordon tillgodoses inte i tillräcklig utsträckning av kompletterande lagstiftning

Skyddslagens bestämmelser är ett komplement till det skydd som följer av andra delar av rättsordningen. Endast om detta skydd är otillräckligt finns det skäl att låta skyddslagens regler träda in. Av skäl som kommer att framgå nedan anser kommittén att skyddsbehovet för militära fordon inte i tillräcklig utsträckning tillgodoses genom redan befintlig lagstiftning.

Det är i många avseenden straffbelagt att angripa fordon eller personer som färdas i ett fordon. Detta följer bl.a. av flera bestämmelser i brottsbalken (t.ex. tillgrepp av fortskaffningsmedel, skadegörelse, olika brott mot person). Även om brottsprevention kan vara en av flera orsaker till att ett visst agerande straffbeläggs, medför en straffbestämmelse endast begränsad praktisk möjlighet att förhindra att brott begås. Det är huvudsakligen personer med särskilda be-

¹⁰ Till exempel bör ett område där ett militärt fordon – som Försvarsmakten använder för att hindra en kränkning av Sveriges territorium – står uppställt, kunna spärras av på detta sätt.

fogenheter (t.ex. polis) som har rätt att agera för att förebygga och förhindra brott. Dessa personer är långt ifrån alltid på plats vid ett militärt fordon och kan därför inte förhindra att någon exempelvis undersöker ett fordonsburet vapensystem. Inte heller rätten till envarsgripande kan anses särskilt effektiv i detta avseende. Den bevakning och möjlighet till att upprätthålla ett tillträdesförbud som skyddslagen möjliggör skulle däremot kunna bidra till att minimera obehörig insyn. Till exempel genom att skyddsvakten färdas i ett eskorterande fordon och på det sättet kan bevaka fordonet och hålla allmänheten på lämpligt avstånd när fordonet har stannat. Det bör i sammanhanget även beaktas att intrång till många skyddsobjekt redan är straffbelagt genom brottet olaga intrång. Trots det har det ansetts motiverat att erbjuda dessa objekt skydd även genom skyddslagstiftningen. Motsvarande borde därför kunna gälla även för militära fordon trots att vissa ageranden mot dessa redan är kriminaliserade.

När det gäller vissa typer av transporter som innebär risk för skador på t.ex. liv och egendom finns särskilda regler som medför skydd. Det förekommer bl.a. bestämmelser som föreskriver att Försvarmakten och Försvarets materielverk vid transporter av större mängder skjutvapen ska pröva om det behövs särskilt eskortstöd för att trygga säkerheten vid transporten.¹¹ Eskortstödet är dock begränsat till en viss kategori av transporter, nämligen sådana som avser skjutvapen.

Vidare finns regler om transport av farligt gods i lagen med samma namn. Endast en begränsad del av de militära transporterna avser farligt gods, varför även den lagen har begränsad betydelse när det gäller skyddet av militära transporter generellt.

5.3.3 Militära fordon tillförs som möjliga skyddsobjekt

Förslag: Begreppet *militära fordon* tillförs uppräknningen av möjliga skyddsobjekt i 5 § 1 skyddslagen.

¹¹ 15–16 §§ förordning (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m.

Det ovan sagda leder kommittén till slutsatsen att militära fordon är i behov av ytterligare skydd enligt skyddslagen. Kommittén har övervägt om detta behov bäst tillgodoses genom att tillträdet begränsas till området där ett fordon står uppställt eller till själva fordonet. Kommittén har dock stannat vid alternativet att begränsa tillträdet till fordonet. Detta menar kommittén är det mest tydliga och förutsägbara alternativet för att möjliggöra skydd enligt skyddslagen för militära fordon. Vi anser nämligen, i likhet med vad Skyddslagsutredningen konstaterade,¹² att det inte är lämpligt att ha ett system som innebär att ett fordon status som skyddsobjekt skiftar beroende på om fordonet är i rörelse eller har stannat, vilket skulle vara fallet om uppställningsplatsen för ett fordon – i större utsträckning än vad som är möjligt i dag – blev föremål för beslut om skyddsobjekt. Ett sådant system menar vi skulle vara otydligt för allmänheten.

Enligt kommittén leder det valda alternativet också till mer praktiskt hanterbart och förutsebart beslutsfattande. Av Försvarens föreskrifter framgår att beslut om skyddsobjekt fattas relativt högt upp i beslutskedjan. Även om det får förutsättas att en militär transport som har behov av skydd enligt skyddslagen planeras i förväg, går det inte alltid att förutse var den ska stanna eller ställa upp för natten. Det är således mer praktiskt och förutsebart, att det i samband med att det konstateras att ett visst militärt fordon är i behov av skydd också beslutas att det ska vara ett skyddsobjekt. Beslutet kan då fattas innan fordonet ger sig ut på färd. Motsatsen – att fatta beslut först när fordonet stannat, t.ex. spontant, – bör vara förknippad med en del praktiska problem och skulle också vara mindre tydligt för allmänheten.

Genom att besluta om militära fordon som skyddsobjekt förbättras också skyddet för dessa under färd. Kommittén kan visserligen konstatera att en skyddsvakt är något mer begränsad när det kommer till att upprätthålla skyddet till ett fordon under färd än till fasta anläggningar m.m. Kommittén bedömer dock att skyddsvakter under färd kan ha en praktisk betydelse för att möta, men kanske framför allt upptäcka antagonistiska hot, vilket ändamål skyddsbehovet för fordonen i huvudsak grundar sig på. För det första kan skyddsvakter, genom att färdas i eskortfordon, ha uppsikt över skyddsobjektet, dvs. fordonet, och på så sätt i ett tidigt skede upptäcka eventu-

¹² SOU 2008:50 s. 120.

ella antagonistiska hot mot objektet eller annan avvikande aktivitet runt objektet. Eventuella skadeverkningar på fordonet kan också minimeras genom att fordonet stannas och skyddsvakten omedelbart agerar för att upprätthålla skyddet av fordonet genom att använda sig av de befogenheter som tillkommer denne enligt skyddslagen.

Det bör särskilt påpekas att även om fordonet beslutas som skyddsobjekt och tillträdet begränsas till det, sträcker sig rättsverkningarna av ett skyddsobjekt sig utanför objektets gränser. I det här fallet sträcker de sig utanför fordonet på så sätt att det finns vissa skyldigheter för den som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt att uppge namn och hemvist m.m. och en korresponderande rätt för skyddsvakter och annan bevakningspersonal att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer inom eller vid fordonet (10–12 §§ skyddslagen). En militär skyddsvakt har dessutom möjlighet att bruka våld om denne ska omhänderta någon eller möts av våld eller hot om våld. Dessa befogenheter kan komma till användning för att upprätthålla tillträdesförbudet till ett fordon.

Kommittén föreslår därför att begreppet *militära fordon* läggs till i uppräknningen av möjliga skyddsobjekt i 5 § 1 skyddslagen. På så sätt blir det möjligt att göra militära fordon till skyddsobjekt för kortare eller längre tid men också för mer specifika transporthändelser. Härigenom blir vidare Försvarmakten beslutande myndighet och beslutanderätten blir inte inskränkt i tid (jfr Försvarmaktens tillfälliga beslut enligt 5 § 2 och 3 skyddslagen, som utvecklas i avsnitt 5.4 nedan), varför skyddsförordningens bestämmer också behöver utökas till att omfatta militära fordon.

5.3.4 Närmare om förslaget

Vilka fordon ska omfattas?

Tillträdesförordningen (1992:118) anger som definition av ett militärt fordon; stridsfordon, andra motordrivna fordon, släpfordon och terrängsläp som ägs eller brukas av en stats stridskrafter (2 § 7). Definitionen av ett militärt fordon är således vid. Det bör i första hand vara militära fordon med en särskilt skyddsvärd funktion som kan komma i fråga som skyddsobjekt, t.ex. fordonsbaserade vapen- och försvarssystem, radaranläggningar eller transporter av manöverförband, skyddsvärd IT-utrustning eller skjutvapen. För bedömningen

av ett fordons skyddsvärde saknar det då betydelse om fordonet är registrerat i det militära fordonsregistret¹³ eller har hyrts/leasats av Försvarsmakten. Det saknar också betydelse om fordonet framförs av egen maskin eller är lastat på t.ex. en inhyrd civil släpvagn. Avgörande är i stället vilken funktion fordonet representerar för Försvarsmakten och skyddsvärdet av den funktionen. Även om de militära fordon som är i behov av skydd således är färre än vad definitionen av militära fordon inbegriper, bedömer kommittén att det är lämpligt att använda det begreppet i författningstexten. Detta stämmer överens med den lagstiftningsteknik som redan förekommer i skyddslagen, vilken innebär att relativt vida begrepp används i författningstexten och att det ytterst blir upp till de beslutande myndigheterna att i varje enskilt fall bedöma vilka specifika objekt som faller in under respektive begrepp. Det finns därför anledning att påminna om den proportionalitetsprincip som framgår av 18 § andra stycket skyddslagen. Applicerad på begreppet militära fordon innebär denna att inte alla sådana fordon ska eller bör förklaras som skyddsobjekt. En individuell prövning måste alltså göras av om skyddsintresset väger tyngre än andra intressen som kan göra sig gällande. Enbart det faktum att det är fråga om ett militärt fordon innebär alltså inte att fordonet är kvalificerat som skyddsobjekt.

Skyltning

Enligt nu gällande ordning ska innebörden av ett beslut om skyddsobjekt tydligt tillkännages genom skyltning eller på annat sätt (22 § första stycket skyddslagen). Ansvaret för detta ligger på den som äger eller nyttjar skyddsobjektet. När det gäller fordon skulle allmänheten kunna informeras om att ett sådant är ett skyddsobjekt genom att stora skyltar placeras på fordonet. Kommittén anser att allmänheten genom denna typ av skyltning på ett tydligt sätt skulle upplysas om att ett fordon är ett skyddsobjekt och att det kan krävas att de förhåller sig på ett särskilt sätt i förhållande till fordonet. Som exempel kan anges att fordon som transporterar farligt gods i dag är märkta med stora orangefärgade skyltar som fungerar som

¹³ Av militärtrafikförordningen (2009:212) följer att vissa fordon ska registreras i det militära fordonsregistret. Dessa fordons registreringsnummer ska anges på en registreringsskylt med gula siffror på svart botten.

varning och information till allmänheten. Man kan tänka sig något motsvarande för att märka ut militära fordon som är skyddsobjekt. På så sätt borde det inte heller finnas risk för att skyddsvaktens kontroll- och ingripandebefogenheter utövas på ett, från den enskildes perspektiv, oförutsägbart sätt.

Motstående intressen

Skyddslagens tillträdesförbud kan innebära inskränkningar i enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter. En utvidgning av lagens tillämpningsområde innebär därför att en avvägning mot motstående intressen behöver göras. När det gäller tillträdesförbud till fordon är det huvudsakligen begränsningar i rörelsefriheten som aktualiseras. Det är kommitténs uppfattning att det generellt sett innebär en mindre inskränkning av enskildas rätt att begränsa tillträdet till ett stillastående fordon än till en uppställningsplats för ett sådant, eftersom det borde innebära att tillträdet begränsas till en mindre yta. Vidare är enskildas tillträde till privatägda fordon som står uppställda på t.ex. en parkeringsplats, i princip, redan begränsat. I förhållande till stillastående fordon medför därför ett beslut om skyddsobjekt i praktiken endast den skillnaden för enskildas rörelsefrihet att det finns en skyddsvakt på plats som upprätthåller tillträdesförbudet till fordonet och av den anledningen har särskilda befogenheter. Genom tydlig skyltning och närvaron av uniformerade skyddsvakter bör det bli tillräckligt tydligt för den enskilde att den har att förhålla sig på ett särskilt sätt till det utmärkta fordonet. Skyddsvaktens kontroll- och ingripandebefogenheter bör därför inte heller komma som en överraskning.

Vi vill vara tydliga med att förslaget inte ska innebära att naturliga trafikhändelser i det allmänna vägnätet begränsas, t.ex. omkörningar. Det är således kommitténs slutsats att förslaget inte innebär någon tillkommande inskränkning i enskildas rätt att röra sig fritt i det allmänna vägnätet. Vi menar vidare att det genom den skyltning och möjlighet till eskortfordon vi berört ovan är fullt möjligt att göra det tillräckligt klart för allmänheten att fråga är om ett skyddsobjekt, som kan kräva extra uppmärksamhet, t.ex. genom att ett lämpligt avstånd hålls. Det ankommer även på Försvarmakten m.fl. att mini-

mera påverkan på civilbefolkningen, vilket t.ex. kan innebära att man väljer den minst trafikerade vägen.

5.4 Tidsgränsen för Försvarmaktens tillfälliga beslut

5.4.1 Bakgrund

Försvarmaktens beslutanderätt enligt 5 § 2 och 3 skyddslagen är begränsad på så sätt att Försvarmakten endast kan fatta beslut för en tidsperiod om längst tre dygn. Krävs beslut för en längre tid får sådant fattas av länsstyrelsen i det län där skyddsobjektet finns. Detta framgår av 2 och 3 §§ skyddsförordningen.

Denna struktur för beslutsfattande infördes genom 1990 års skyddslag samtidigt som möjligheten att spärra av ett område för att hindra en kränkning av Sveriges territorium infördes. För de tillfälliga besluten gällde då som huvudregel att de fattades av länsstyrelsen. Kunde länsstyrelsens beslut inte avvaktas fick dock Försvarmakten fatta ett tillfälligt beslut i längst tre dygn. Innan denna ordning infördes hade det varit oklart vem som var behörig beslutsfattare enligt skyddslagen när det var fråga om tillträdesförbud till större områden i samband med underrättelseoperationer. Det rådde delade meningar om huruvida det var den militära myndighet som var ansvarig för verksamheten eller länsstyrelsen som skulle fatta beslut om skyddsobjekt i dessa situationer. Tillträdesskyddsutredningen, som låg till grund för införandet av 1990 års skyddslag, föreslog att det var lämpligast att länsstyrelsen fattade besluten om avspärningar av större områden. Utredningen ansåg nämligen att det, trots att det var fråga om avspärning på grund av pågående militär verksamhet, naturligt föll inom länsstyrelsens ansvarsområde att besluta om en åtgärd som var avsedd att skydda civilbefolkningen.¹⁴

Genom 2010 års skyddslag förenklades beslutsordningen. Numera gäller att Försvarmakten som huvudregel fattar tillfälliga beslut om skyddsobjekt enligt 5 § 2 och 3 skyddslagen. I förarbetena motiverades den förenklade beslutsprocessen med att Försvarmaktens övningar minskat påtagligt, sällan översteg tre dygn och så gott som aldrig skedde utan föregående samråd med berörda markägare. Även

¹⁴ SOU 1988:8 s. 83 f.

Försvarsmaktens möjlighet att fatta beslut om skyddsobjekt för områden där främmande stats militära styrka bedriver övning här i landet enligt internationella överenskommelser, som inte är begränsad i tid, togs upp som ett argument för förändring.¹⁵

Eftersom övningarna vid tiden för ändringen regelmässigt inte pågick längre tid än tre dygn innebar förändringen i praktiken att beslutanderätten hamnade hos Försvarsmakten. Försvarsmaktens möjlighet att fatta beslut vid kränkningar av Sveriges territorium berördes inte närmare men omfattades av förändringen.

5.4.2 Överväganden

Förslag: Kommittén föreslår att:

- Tidsgränsen om tre dygn för Försvarsmaktens tillfälliga beslut enligt 5 § 2 skyddslagen (övningar, prov och försök) utökas till trettio dygn.
- Tidsgränsen för Försvarsmaktens tillfälliga beslut enligt 5 § 3 skyddslagen (hindra kränkningar eller möta väpnat angrepp) förlängs till tio dygn med en möjlighet till förlängning med ytterligare fem dygn. Detta innebär att Försvarsmakten senast efter tio dygn behöver ompröva sitt beslut för att avgöra om skyddsbehovet kvarstår och att en avspärrning av ett område enligt 5 § 3 skyddslagen enligt Försvarsmaktens beslut som längst kan pågå under femton dygn. Därefter behöver länsstyrelsens beslut inhämtas.

Under kommitténs arbete har det framkommit att Försvarsmaktens övningsverksamhet ser helt annorlunda ut än vid den senaste översynen av skyddslagen. Dels pågår Försvarsmaktens övningar i dag regelmässigt under längre tid än tre dygn, dels har övningarna blivit fler. För att kunna möta kraven på en ökad mobiliseringsförmåga planerar Försvarsmakten dessutom för att ytterligare utöka sin övningsverksamhet genom att regelmässigt beordra tidvis tjänstgörande att öva. Dessa övningar beräknas pågå tre till fyra veckor.

¹⁵ Prop. 2009/10:87 s. 65–66 och SOU 2008:50 s. 172 f.

Även Försvarsmaktens insatser för att hindra kränkningar av Sveriges territorium kan pågå längre tid än tre dygn.

I den mån verksamheterna inte pågår längre tid än tre dygn förorsakar begränsningen i tid av besluten naturligtvis inte några problem. Det är först när denna tidsgräns överskrids som det får praktiska konsekvenser. För det första innebär det att länsstyrelsernas beslut måste inhämtas i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet, vilket innebär att Försvarsmakten allt oftare måste bereda såväl ett beslut om skyddsobjekt som en hemställan om beslut till länsstyrelserna. Dessutom ställer det ökade krav på länsstyrelserna att kunna hantera ofta snabbt uppkomna behov av skyddsobjekt. Det ökade involverandet av länsstyrelserna i beslutsfattande har även betydelse ur sekretessynpunkt. Risken för att skyddsvärd information läcker ut ökar i takt med antalet aktörer som involveras i beslutsfattandet. Dessa omständigheter menar kommittén gör att de skäl som tidigare motiverade en tidsgräns om tre dygn för Försvarsmaktens tillfälliga beslut inte längre gör sig lika starkt gällande. Det finns i stället anledning att anpassa Försvarsmaktens beslutanderätt till dagens förhållanden för att möjliggöra ett tydligt och konsekvent beslutsfattande i dessa sammanhang.

Det finns enligt kommittén flera skäl som talar för att utöka Försvarsmaktens beslutanderätt. För det första är det Försvarsmakten som bäst kan bedöma omfattningen i såväl tid som rum av den verksamhet som ett beslut om skyddsobjekt är avsett att skydda och därför troligen bäst kan bedöma vilken påverkan beslutet får för enskilda. Försvarsmakten är också skyldig att väga in konsekvenserna för civilbefolkningen i den intresseavvägning som måste göras vid varje beslut om skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Det är därför kommitténs uppfattning att Försvarsmakten är den myndighet som initialt bäst kan göra den intresseavvägning som ska ske vid varje beslut om skyddsobjekt och därmed kan säkerställa civilbefolkningens behov i ett första skede. För det andra ska beslut om skyddsobjekt, om möjligt, föregås av samråd med den som äger eller nyttjar området (19 § sista stycket skyddslagen). När det gäller övningar samråder Försvarsmakten i princip alltid med markägaren inför ett beslut om skyddsobjekt. Dessa båda omständigheter menar vi i tillräcklig utsträckning tillgodoser civilbefolkningens rättigheter i ett första skede. Slutligen har

Försvarsmakten möjlighet att besluta om skyddsobjekt vid internationella övningar enligt 5 § 4 skyddslagen utan någon begränsning i tid. Försvarsmakten medverkar regelmässigt i sådana övningar, som baserar sig på regeringsbeslut.

Övningar, prov eller försök

Gemensamt för övningar, prov och försök är att de pågår under en begränsad tid och därför har ett naturligt slut. Det är på förhand känt hur länge verksamheten kommer att pågå och hur länge avspärrningen kommer att gälla, vilket också aviseras i beslutet om skyddsobjekt. Övningar, prov och försök är nödvändig verksamhet för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp. Ett beslut om skyddsobjekt är vidare överklagbart. Kommittén anser därför att det i de flesta fall är en tillräcklig avgränsning av beslutanderätten att beslutet har ett, på förhand, känt slut. Vi anser emellertid inte att beslutanderätten helt bör överföras till Försvarsmakten. En bortre gräns för besluten bör därför införas, vid vilken tidpunkt länsstyrelsen får träda in. Vi föreslår att denna gräns sätts till trettio dagar. För övningsverksamhet m.m. som pågår längre än så behöver länsstyrelsens beslut alltså alltjämt inhämtas. Kommittén föreslår att skyddsförordningen justeras i enlighet med detta.

Insatser för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp

I de situationer då områden spärras av vid insatser för att hindra kränkningar av Sveriges territorium, t.ex. vid underrättelseinhämtningsoperationer i skärgården enligt 5 § 3 skyddslagen kan påverkan på civilbefolkningen bli omfattande och svår att förutse på förhand. Det är inte säkert att sådana beslut kan föregås av samråd med berörda markägare, eftersom situationen kan kräva snabba beslut. Det går inte heller på förhand att veta hur länge verksamheten kommer att pågå och därmed hur länge avspärrningarna kommer att bestå. Dessa faktorer bidrar till osäkerhet och en minskad förutsebarhet för allmänheten och talar därför emot att beslutanderätten helt överförs till Försvarsmakten. Kommittén anser i stället att dessa skäl

talat för att länsstyrelserna bör vara en del av beslutsprocessen i ett relativt tidigt skede för att säkerställa civilbefolkningens behov. Det handlar samtidigt om verksamhet som bedrivs i syfte att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp. Verksamheten syftar således till att försvara Sverige och främja svensk säkerhet, vilket gör det nödvändigt att möjliggöra ett effektivt beslutsfattande. Kommittén föreslår att tidsgränsen förlängs till tio dygn med en möjlighet till ytterligare förlängning om fem dygn. På så sätt måste Försvarsmakten senast efter tio dygn ompröva att ett behov av avspärrning alltjämt föreligger. Detta innebär att det enligt Försvarsmaktens beslut som längst går att spärra av ett område med stöd av 5 § 3 skyddslagen i femton dygn. Därefter behöver länsstyrelsens beslut inhämtas. Kommittén föreslår att skydds-förordningen justeras i enlighet med detta.

6 Militära skyddsområden – dagens behov

Bedömning: Kommittén bedömer att Försvarmaktens behov av att kunna skydda militär verksamhet inom större geografiska områden kan tillgodoses inom ramen för befintliga bestämmelser om skyddsobjekt. Kommittén föreslår därför inget återinförande av militära skyddsområden eller någon motsvarande reglering.

6.1 Inledning

Fram till 2010 fanns i skyddslagen en möjlighet för regeringen att besluta om militära skyddsområden, vilket i huvudsak innebar att utländska medborgare under vissa förutsättningar kunde förbjudas tillträde till dessa områden. Reglerna var tänkta för områden där viktiga militära anläggningar var belägna eller där viktiga militär-geografiska förhållanden förelåg.

Kommittén har som en del i översynen av skyddslagstiftningen fått i uppdrag att särskilt bedöma om möjligheten till militära skyddsområden bör återinföras. I uppdraget nämns att detta skulle kunna öka möjligheterna att skydda militär verksamhet inom ett större geografiskt område.

Kommitténs uppfattning om Försvarmaktens behov när det gäller skydd av större områden, liksom kommitténs överväganden i denna del, behandlas i särskilda avsnitt nedan. För en bättre förståelse av dessa bör man dock känna till hur reglerna om militära skyddsområden tidigare såg ut. Vi börjar därför med en kort redogörelse för dessa regler.

6.2 Kort om de militära skyddsområdena och varför de avskaffades

För beslut om ett militärt skyddsområde krävdes antingen att en militär anläggning inom området inte kunde beredas tillräckligt skydd genom att anläggningen var skyddsobjekt, eller att området hade ”geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret”. I likhet med beslut om skyddsobjekt krävdes därtill att beslutet var föranlett av något av skyddslagens skyddsändamål (23 § i 1990 års skyddslag).

Ett beslut om militärt skyddsområde innebar ursprungligen ett generellt förbud för utländska medborgare att uppehålla sig inom området. Genom en lagändring 1997 begränsades dock tillträdesförbudet till att gälla endast vid höjd beredskap eller annan tid regeringen bestämde med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap (24 § i 1990 års skyddslag).¹ Tillträdesförbudet var inte absolut, utan Försvarsmakten kunde ge tillstånd för utlänningar att vistas i ett militärt skyddsområde om det fanns särskilda skäl för det. Vid tillståndsprövningen skulle särskilt beaktas om utlänningen var stadigvarande bosatt i Sverige eller hade någon annan fast anknytning hit.²

När de militära skyddsområdena avskaffades fanns 17 sådana områden. Dessa avsåg såväl mark- som vattenområden och var belägna i huvudsak längs landets kust från Kalix i norr till ett mindre område utanför Göteborg.³ Även om det inte heller i tidigare skyddslagstiftning fanns några uttryckliga geografiska begränsningar för skyddsobjekt, omfattade militära skyddsområden i praktiken avsevärt större ytor än skyddsobjekten.⁴

De militära skyddsområdenas vara eller icke-vara har debatterats vid flera tillfällen, inte minst i förarbetena till nuvarande och 1990 års skyddslag. I likhet med vad som gäller i fråga om skyddsobjekten går regleringen rörande dessa områden tillbaka till tiden före första världskrigets utbrott. Skyddsområdesinstitutet skulle då ge befästningsområdena ett bättre skydd mot främst olovlig insyn genom möj-

¹ Som skäl till lagändringen anfördes i huvudsak att bilden av hotet mot Sveriges säkerhet hade förändrats, se proposition 1995/96:221, Militära skyddsområden s. 7.

² 26 § 1990 års skyddslag. Efter lagändring 1996 flyttades bestämmelsen till 24 § samma lag.

³ Områdena var upptagna i förordning (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och deras geografiska avgränsning framgick av kartor i en bilaga till förordningen.

⁴ SOU 2008:50 s. 54.

ligheter till en skärpt utlänningskontroll inom ett område omkring befästningsområdet. En av grundvalarna för systemet med skyddsområden var således utlänningslagstiftningen.⁵ Med en i grunden samma konstruktion infördes en motsvarande reglering i 1990 års skyddslag. Reglerna ifrågasattes visserligen på den grunden att i princip inga demokratiska länder utöver Sverige och Finland hade en motsvarande lagstiftning. Som motivering för att ändå behålla de militära skyddsområdena pekades dock på att Sveriges situation var unik genom sitt militärgeografiska läge i kombination med gränsernas sträckning, skärgårdens utseende och det intresse från främmande makter som visats landets förhållanden. Dessutom påpekades att allemansrätten ger enskilda personer en mera vidsträckt rätt att röra sig fritt i naturen i Sverige än på de flesta andra håll.⁶

När 2010 års skyddslag infördes gjordes dock en annan bedömning och de militära skyddsområdena avskaffades. Skälen var flera. Först och främst ansågs reglerna ha spelat ut sin roll för det svenska militära försvaret. Utvecklingen i försvaret hade gått från invasionsförsvaret till insatsförsvaret och så gott som samtliga befästningsanläggningar för kustartilleri och arméartilleri i de militära skyddsområdena hade avvecklats permanent. Det konstaterades att underrättelseverksamhet mot militära installationer och anläggningar inte längre primärt skedde landbaserat på platsen utan från luften medelst flyg eller satellit och i regel med hjälp av sensorteknik och andra elektroniska verktyg.⁷ Det förutsågs visserligen att vissa fasta militära installationer och andra anläggningar och områden även framöver kunde vara i behov av ett förstärkt skydd. Bedömningen var dock att detta kunde tillgodoses genom bestämmelserna om skyddsobjekt.⁸

Som ytterligare skäl för att avskaffa reglerna om de militära skyddsområdena anfördes att det var otidsenligt och förlegat att för en del av de människor som fanns i landet ha kvar en reglering som i princip var rättighetskränkande.⁹

När det gäller Försvarsmaktens inställning i frågan, framhölls under beredningen av 2010 års skyddslag att systemet med militära skyddsområden då hade sin egentliga betydelse bara när det gällde

⁵ SOU 1986:7 s. 34 f. och 2008:50 s. 140.

⁶ Prop. 1989/90:54 s. 47.

⁷ Prop. 2009/10:87 s. 54, SOU 2008:50 s. 142 ff.

⁸ Prop. 2009/10:87 s. 54.

⁹ SOU 2008:50 s. 143.

vattendjupinformation och att systemet för Försvarsmaktens del kunde avskaffas under förutsättning bl.a. att det blev möjligt att bilda skyddsobjekt med ett större geografiskt område än vad som normalt behövdes vid ett sådant objekt.¹⁰ I förarbetena konstaterades dock att skyddslagen inte innehöll några regler om skyddsobjekts största eller minsta storlek, utan att det är beslutsfattaren som i varje enskilt fall får göra en avvägning av områdets storlek. Något behov av ändringar i regelverket sågs därför inte i denna del, utan befintliga regler bedömdes vara tillräckliga och överfördes till skyddslagen. Däremot infördes som en kompensatorisk åtgärd en ny möjlighet att förklara vissa vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret som skyddsobjekt.¹¹

6.3 Behov av att skydda större områden

Kommittén har förstått att det finns ett behov av att i vissa situationer kunna skydda militär verksamhet inom större områden än vad som i dag sker inom ramen för skyddsobjekt. Det har också kommit till kommitténs kännedom att den kompensatoriska bestämmelsen om djupdataskydd som infördes i samband med avskaffandet av militära skyddsområden (5 § 6 skyddslagen) inte alltid blir aktuell att använda i praktiken, eftersom ett beslut om sådant skydd riskerar att peka ut snarare än att skydda området och den skyddsvärda vattentopografien i fråga.

Kommittén har vidare uppfattat att ett alternativ till att generellt kunna skydda större områden skulle kunna vara att införa en reglering som begränsar tillträdesrätten för utländska medborgare på liknande sätt som den tidigare regleringen om militära skyddsområden. De huvudsakliga behov som i denna del lagts fram för kommittén har att göra med Försvarsmaktens kännedom om främmande makts underrättelseinhämtning och behovet av att i vissa situationer, exempelvis känsliga övningar och underrättelseoperationer, kunna hindra sådan underrättelseverksamhet.

¹⁰ SOU 2008:50 s. 140.

¹¹ 5 § 6 skyddslagen, prop. 2009/10:87 s. 54–56, SOU 2008:50 s. 144.

6.4 Behovet bör kunna tillgodoses med skyddslagens befintliga regler

Det bör först och främst lyftas fram att ett militärt skyddsobjekt enligt nuvarande 5 § skyddslagen inte behöver avse en byggnad eller annan anläggning, utan också kan avse ett *område*. Ett sådant område kan t.ex. innefatta en eller flera anläggningar eller byggnader men också omfatta ett visst område omkring denna eller dessa.

När det gäller områdets storlek innehåller skyddslagen inga konkreta regler om hur stort eller litet ett skyddsobjekt kan vara. Det är i stället den enskilde beslutsfattaren som i varje enskilt beslut om att något ska förklaras vara skyddsobjekt, också bestämmer objektets närmare utsträckning och gränser. En begränsning är dock inbyggd i och med den intresseavvägning som enligt skyddslagen alltid måste föregå ett beslut om skyddsobjekt. Avvägningen har i lagen uttryckts så, att ett beslut om skyddsobjekt inte får göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehoven. Så långt det är möjligt ska tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen (18 § andra och tredje styckena). Bland de motstående intressen som ska beaktas finns alltså allmänna intressen såsom informationsfriheten, samfärdseln, friluftslivet och hänsyn till olika näringar samt enskilda intressen.¹²

Ett skydd av militär verksamhet inom ett större område kan innebära kännbara inskränkningar i allmänhetens och enskildas intressen, vilka måste beaktas. Samtidigt är det viktigt att beakta Försvarmaktens berättigade behov av att skydda sin verksamhet. Det kan t.ex. inte vara ändamålsenligt att avgränsa känsliga områden som områden till skydd för vattentopografi på ett så snävt sätt, att området pekas ut snarare än skyddas. Även i andra fall bör det finnas utrymme för rimliga säkerhetsavstånd, inte minst vid känsliga övningar och under rättelseoperationer. Det måste också finnas en beredskap inför att Försvarmaktens behov kan variera över tid och utifrån en förändrad hotbild.

Kommittén kan inte se annat än att skyddslagen ger utrymme för en sådan flexibilitet. Vi anser inte att skyddslagens nuvarande utformning utgör något hinder mot att som skyddsobjekt inom lagens

¹² Ryding-Berg, Skyddslagen, En kommentar, tredje upplagan 2011, Zeteco s. 62.

ramar skydda djupvattendata eller militär verksamhet inom större geografiska områden. Inte heller har kommittén fått kännedom om att Försvarsmakten har försökt att få till ett sådant skydd inom större områden och då mötts av motstånd. Kommittén bedömer mot denna bakgrund att behoven i denna del kan tillgodoses inom ramen för den befintliga lagen. Bedömningen överensstämmer därmed med den bedömning som gjordes vid införandet av 2010 års skyddslag och som innebar att lagens befintliga regler ansågs tillräckliga.

Ett beslut om skyddsobjekt medför ett generellt och vid var tid gällande förbud för obehöriga att beträda objektet (såvitt särskilt beslut inte fattas om att ersätta tillträdesförbudet med ett utbildningsförbud eller annat förbud enligt 7 § tredje stycket skyddslagen). Ett beslut om skyddsobjekt medför därmed ett betydligt mer kvalificerat skydd än vad reglerna om militära skyddsområden möjliggjorde eller en ny regel om tillträdesförbud för enbart utländska medborgare skulle innebära. Kommittén ser därför inte att ett återinförande av militära skyddsområden eller införande av särskilt tillträdesförbud för utländska medborgare skulle tillföra något ytterligare skydd, jämfört med vad reglerna om skyddsobjekt redan möjliggör.

7 Beslut om skyddsobjekt under extraordinära förhållanden

Förslag: Kommittén föreslår att 6 § skyddslagen utvidgas och omformuleras så att den inte bara kan gälla när det råder höjd beredskap utan också under annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

7.1 Inledning

Den nuvarande skyddslagen bygger till sin konstruktion på 1990 års skyddslag som hade som målsättning att samordna tillträdesskyddet inom totalförsvaret.¹ Lagen togs fram i en tid med relativt stabilt yttre säkerhetspolitiskt läge. Sveriges försvar var inriktat på ett insatsförsvar och någon planering för höjd beredskap, motsvarande den tidigare totalförsvarsplaneringen, pågick inte. Ambitionen med 2010 års skyddslag var emellertid att skapa ett regelverk som erbjöd flexibilitet över tid och kunde möta skyddsbehoven såväl i fred som under höjd beredskap.

Som tidigare nämnts innehåller skyddslagen en uppräkningslista av kategorier av objekt som anses skyddsvärda mot antagonistiska hot redan i fredstid och därför kan beslutas som skyddsobjekt (se 4 och 5 §§ skyddslagen som närmare går igenom i kapitel 3). De civila verksamheter som ingår i uppräkningslistan har ansetts så viktiga för samhället, och därmed också för totalförsvaret, att de oavsett yttre förhållanden, har ansetts behöva beredas ett särskilt skydd i form av tillträdesbegränsningar. På motsvarande sätt har de militära verksamheter som räknas upp ansetts vara i behov av särskilda skydds-

¹ Prop. 1989/90:54 s. 40.

åtgärder. Kommittén har i det föregående (se kapitel 4 och 5) funnit skäl att i vissa avseenden utöka denna uppräknings av möjliga skyddsobjekt.

Lagstiftningen förutser dessutom att det kan finnas skyddsbehov som behöver tillgodoses först när vissa yttre förhållanden eller en viss hotbild råder. Av den anledningen föreskriver 6 § skyddslagen att andra byggnader, anläggningar och områden än de som framgår av 4 och 5 §§ samma lag kan beslutas vara skyddsobjekt då Sverige befinner sig i krig eller krigsfara, eller då det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Under samma förhållanden kan lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt. Som exempel på anläggningar som skulle kunna komma i fråga som skyddsobjekt har anläggningar inom tillverkningsindustrin tagits upp.² Värt att notera i sammanhanget är att kretsen av möjliga skyddsobjekt kan utökas först då kriterierna för regeringens beslut om höjd beredskap är uppfyllda.

7.2 Det bör införas en möjlighet att utöka kretsen av skyddsobjekt av betydelse för totalförsvaret när försvarsberedskapen kräver det

Enligt vad som framgår av inledningen till detta betänkande präglas det rådande säkerhetspolitiska läget av instabilitet och oförutsägarbarhet. Hotbilden är mer komplex och diffus än tidigare och den är inte statisk. Snarare ser vi en snabb utveckling av medel och metoder som kan komma att användas i antagonistiskt syfte. Som en del av en adekvat beredskap att möta en sådan hotutveckling bör det finnas en möjlighet att stärka skyddet av fler objekt än de i skyddslagen särskilt uppräknade. Denna möjlighet bör finnas utan att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara, eller att det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Alla skyddsbehov som kan uppkomma som en följd av en fortsatt föränderlig hotbild kan inte förutses och preciseras i förväg i lagen. Det är samtidigt viktigt att möjliga antagonistiska hot kan mötas med adekvata åtgärder i rätt tid. En god krishantering kännetecknas regelmässigt av ett tidigt och tillräckligt kraftfullt agerande.

² Prop. 1989/90:54 s. 63.

Kommittén anser mot denna bakgrund att regeringen bör ges möjlighet att situationsanpassat, och utifrån vad som är motiverat med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, fatta beslut som innebär att ytterligare byggnader m.m. av betydelse för totalförsvaret än de som omfattas av 4 och 5 §§ skyddslagen kan förses med ett förstärkt skydd. Vi föreslår att 6 § skyddslagen utökas till att omfatta även *annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap*. Det skulle ge regeringen befogenhet att använda skyddslagen för att möjliggöra ett bättre skydd för objekt som i en viss situation bedöms vara av betydelse för totalförsvaret och i behov av ett förstärkt skydd i form av tillträdesförbud och bevakning i enlighet med lagens bestämmelser. Sådana behov kan uppstå utan att hotbilden når upp till de kriterier som nu gäller för en tillämpning av 6 §. Det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att på förhand göra någon mer precis uppräkningslista av vilka objekt det kan bli fråga om. Det är den specifika hotbild som regeringen konstaterar i samband med ett beslut i enlighet med den föreslagna utvidgningen av 6 § som blir avgörande för detta. Det väsentliga är att den komplexa, diffusa och icke-statiska hotbild som vi ser redan i dag, framdeles kan mötas med en tillräckligt flexibel lagstiftning.

Vid behov kan regeringen, när det råder höjd beredskap eller annars i samband med ett beslut enligt vår föreslagna utvidgning av 6 §, meddela verkställighetsföreskrifter med de preciseringar till objektstyper och ramar i övrigt som bedöms nödvändiga för behöriga myndigheters beslutsfattande i de enskilda fallen. Då får också motstående intressen i form av förutsebarhet och allmänhetens normala fria rörlighet beaktas. Det kommer fortfarande att vara upp till den enskilde objektsinnehavaren att ansöka om att få sin anläggning klassad som skyddsobjekt samt tillse att tillträdesskyddet upprätthålls. Även besluten om skyddsobjekt kommer alltså att fattas av de beslutande myndigheterna, dvs. länsstyrelsen och Försvarsmakten.

Det finns anledning att poängtera att uttrycket *annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap* redan förekommer i annan lagstiftning. Som exempel kan anges att det enligt 2–3 §§ förordning (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden som huvudregel råder förbud mot luftfart inom vissa av regeringen angivna restriktionsområden under höjd beredskap eller annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap

bestämmer. Vidare följer av 6–7 §§ lagen (2016:319) om skydd för geografisk information att möjligheterna att fotografera från luften olika ut beroende på det rådande säkerhetspolitiska läget (se avsnitt 9.2.1 för en närmare redogörelse av denna reglering). Avsikten är i dessa fall att låta regeringen bestämma vad som ska gälla vid en viss säkerhetspolitisk situation. Av särskilt intresse i detta sammanhang är vidare vad som gällde för de militära skyddsområdena som tidigare fanns upptagna i förordning (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (denna reglering går närmare igenom i kapitel 6). Tillträdesbegränsningen till dessa gällde nämligen endast under höjd beredskap *eller annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap*.³ För de militära skyddsområdena fanns det alltså en möjlighet för regeringen, om försvarsberedskapen krävde det, att begränsa tillträdet till områdena. Detta motiverades i förarbetena av att Försvarsmakten, om regeringen så beslutar, kan påbörja kompletterande åtgärder (återtagning av krigsdugligheten) vid en skärpt säkerhetspolitisk situation redan i ett tidigare skede än då det råder höjd beredskap. Regeringen ansågs därför behöva ha en möjlighet att bestämma vad som ska gälla för skyddsområdena i en sådan situation.⁴

Utöver den nu föreslagna ändringen finns det skäl att tydliggöra att en tillämpning av 6 § skyddslagen alltid förutsätter ett beslut av regeringen, antingen i form av ett beslut om höjd beredskap eller ett beslut i enlighet med det nu föreslagna tillägget till paragrafen. 6 § första stycket bör därför formuleras på följande sätt. ”*När det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får andra byggnader, anläggningar eller områden än sådana som nämns i 4 och 5 §§ beslutas vara skyddsobjekt om de är av betydelse för totalförsvaret.*”

³ 24 § 1990 års skyddslag.

⁴ Prop. 1995/96:221 s. 7.

8 Allmänt om drönare och kommitténs uppdrag i denna del

8.1 Allmänt om drönare

Obemannade luftfartyg kan ha ett antal olika benämningar, bl.a. drönare, RPA (Remotely Piloted Aircraft), UAV (Unmanned Aerial Vehicle) och modellflyg. Begreppet obemannat luftfartyg är definierat i Transportstyrelsens föreskrifter om obemannade luftfartyg (TSFS 2017:110) enligt följande.

Anordning som kan erhålla bärkraft i atmosfären genom luftens reaktioner, med undantag av dess reaktioner mot jordytan, och som flygs eller är konstruerat att flygas utan en pilot ombord (4§).

I det följande kommer i huvudsak begreppen drönare och obemannat luftfartyg att användas.

En drönare är vanligtvis utrustad med en kamera och fjärrstyrs normalt från marken eller programmeras att automatiskt flyga till en viss plats eller enligt en angiven rutt. Den största andelen av dagens kommersiella drönare styrs via radiolänk. Fjärrstyrning kan dock även ske via kamera eller via GSM-nätet. När det gäller förprogrammering kan drönare navigera autonomt med användning av förprogrammerade GPS-rutter, förprogrammerade kartor tillsammans med optiska sensorer och/eller användning av tröghetsnavigeringssystem.

Drönare finns i många storlekar, från farkoster på hundratalet gram som startas genom att kastas för hand till luftfartyg på tusentals kilo som startas och landas som vanliga flygplan. Därmed varierar också dess kapacitet stort. Medan de allra flesta kommersiella drönare i dagsläget är relativt små och kan flyga maximalt någon mil från sin operatör med en batteritid understigande en halvtimme, finns drönare som i princip kan operera på andra sidan jordklotet sett från

sin operatörs position. Utvecklingen när det gäller drönares funktionalitet och uthållighet går snabbt framåt.

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

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

8.2 Särskilt om uppdraget och kommitténs utgångspunkter

För skyddsobjekts del innebär ovanstående hotbild en sårbarhet i förhållande till drönare. Flygning med drönare över och invid Försvarmaktens skyddsobjekt och skyddsvärda verksamhet har genomförts vid ett flertal tillfällen de senaste åren. Antalet flygningar med drönare runt Försvarmaktens områden ökar. Även när det gäller civila skyddsobjekt och skyddsvärda verksamheter har bara under det gångna året flera incidenter med drönare rapporterats. I maj 2017 upptäcktes t.ex. en man som fjärrstyrde en drönare försedd med inspelningsfunktion över riksdagshuset. Under Försvarmaktens övning Aurora i september 2017 observerades drönare som bl.a. upprepat kretsade ovanför en av Trafikverkets ledningscentraler i Stockholm. Vid flera typer av skyddsobjekt har man upprepat haft problem med närgångna drönare, bl.a. rättspsykiatriska avdelningar, kriminalvårdsinträttningar och kärnkraftverk. Även om det kan antas att de flesta incidenter inte är fientliga, utan snarare orsakas av vårdslöshet och okunnighet, skapar de stor oro och visar hur sårbart samhället är för hot från luften.

Som anges i kommitténs direktiv måste skyddet av skyddsobjekt kunna upprätthållas mot avbildning eller annan förbjuden verksamhet som sker med hjälp av drönare. De möjliga hot som drönare innebär är till stor del just sådana som faller inom skyddslagens skyddsändamål. En central del av skyddet är skyddsvakterna och de befogenheter de har för att kunna ingripa mot utifrån kommande hot. Kommittén har fått i uppdrag att analysera och bedöma om det finns skäl att utöka en skyddsvakts befogenheter vid bevakning av skyddsobjekt mot drönare. Som en del i det uppdraget ska kommittén beskriva hur skyddet mot drönare som stör eller avbildar skyddad civil och militär verksamhet upprätthålls i de nordiska länderna och andra jämförbara länder.

Vi har i våra överväganden utgått från frågan: ger skyddslagen skyddsvakterna ett tydligt och förutsägbart stöd för att kunna agera mot drönare vid skyddsobjekt? För att kunna agera behöver en skyddsvakt dels med säkerhet veta om tillträdesförbudet och övriga förbud som gäller för skyddsobjekt även omfattar drönare, dels ha befogenhet att ingripa. Med detta som utgångspunkt har vi, efter en inledande översikt över hur drönare regleras i svensk och viss ut-

ländsk lagstiftning, först analyserat skyddslagens förbud i förhållande till drönare. Därefter lämnas en kort redovisning av skyddsvaktens utrustning samt tekniker och metoder som generellt finns eller är under utveckling när det gäller ingripanden mot drönare. Kommittén har inte haft i uppdrag att ta ställning till vilka av dessa metoder eller tekniker en skyddsvakt ska eller bör få använda vid sina ingripanden; detta regleras delvis i annan lagstiftning. Redovisningen finns i stället för att ge en allmän bild av vilken typ av agerande det eventuellt skulle kunna bli fråga om. Kommittén har därefter analyserat frågan om skyddsvaktens befogenheter enligt skyddslagen, liksom översiktligt anknytande frågor om bl.a. skadestånd.

Slutligen bör sägas att den hotbild som beskrivits när det gäller obemannade luftfartyg inte är begränsad till just luftfartyg och lufttrummet. Hybrid-drönare som kan flyga till angivet mål och därefter operera på land finns redan på marknaden, liksom drönare som kan dyka ner under vatten och agera under ytan. Till detta kommer obemannade system som är särskilt utvecklade för land eller vatten, exempelvis markfordon (UGV), ytfarkoster som tar sig fram på vattenytan och undervattensfarkoster (UUV). Även om den obemannade tekniken i luften i dagsläget utmärker sig med den utveckling som skett på området och den starkt ökade tillgängligheten, såväl kostnadsmässigt som hanteringsmässigt, bör man inte bortse från framtida möjligheter till utveckling på andra områden. Vi har därför i våra överväganden strävat efter teknikneutrala formuleringar, som även kan omfatta andra obemannade farkoster än just drönare och som inte enbart omfattar luftrummet utan även land och vatten.

9 Kort om drönare i svensk och viss utländsk lagstiftning

Kommitténs uppdrag avser hur skyddslagen och skyddsvakters befogenheter förhåller sig till drönare som avbildar eller på annat sätt hotar skyddsvärd verksamhet. För att sätta frågan i ett sammanhang presenteras i detta kapitel översiktligt andra regler som kan omfatta drönare. Vidare ges en kort redovisning över vissa lagar och bestämmelser i andra länder.

9.1 Luftfartslagstiftningen

9.1.1 Restriktionsområden m.m.

Drönare är luftfartyg och omfattas därför av stora delar av den allmänna luftfartslagstiftningen. Flygning med drönare kan således innebära överträdelse av allmänna bestämmelser på luftfartens område. Det allmänna luftfartsregelverket är komplext och omfattande, och styrs till stor del av internationella konventioner och EU-lagstiftning. I stora delar är regelverket inte av direkt intresse för frågeställningar kring drönare som agerar i förhållande till skyddsobjekt.

Av särskild betydelse för kommittén är dock reglerna om s.k. restriktionsområden, inom vilka såväl bemannad som obemannad luftfart är förbjuden eller inskränkt. Luftfartslagen (2010:500) ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter eller i enskilt fall besluta om sådana områden, bl.a. om så behövs av militära skäl eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (1 kap. 8 §).

De av regeringen beslutade restriktionsområdena framgår av förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områ-

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

Regeringen har dessutom i luftfartsförordningen (2010:770) be- myndigat Transportstyrelsen att meddela föreskrifter eller besluta i enskilda fall om restriktionsområden, bl.a. om det behövs av hän- syn till militär verksamhet eller om allmän ordning och säkerhet kräver det (1 kap. 4 §). Transportstyrelsen ska vid beslutsfattandet ange de inskränkningar i rätten till luftfart inom området som be- hövs (1 kap. 4–5 §§).

De angivna ändamålen för restriktionsområden i luftrummet över- lappar i viss mån förutsättningarna för skyddsobjektstatus på marken, vilket i praktiken innebär att luftrummet ovanför vissa skyddsobjekt utgör restriktionsområden. Detta gäller t.ex. luftrummet ovanför svenska kärnkraftverk och flertalet kriminalvårdsanstalter med högsta säkerhetsklass.

Eftersom många flygplatser är skyddsobjekt ska också nämnas att luftrummet ovanför och runt de flesta flygplatser utgör kontrollerat luftrum med s.k. kontrollzon närmast flygplatsen, där särskilda regler gäller ur flygsäkerhetssynpunkt och där flygtrafik som huvudregel inte får ske utan särskilt tillstånd (klarering) från ansvarig flygled- ningsenhet. I praktiken kan kontrollzoner avse relativt stora områden. Ett exempel är kontrollzonen runt Bromma flygplats som omfattar i stort sett hela centrala Stockholm.

¹ De två typerna av områden och reglerna för luftfart inom dessa framgår av förordningen, medan de faktiskt beslutade områdena framgår av bilagor till förordningen.

² Anstalterna är Kumla, Hall, Tidaholm, Saltvik och Norrtälje. Inom de utpekade områdena får luftfart som huvudregel inte förekomma annat än på över 600 meters höjd, med undantag för vissa behöriga myndigheters luftfart (se 4–5 §§ i förordningen).

9.1.2 Specifika luftfartsregler för drönare

Utöver det allmänna regelverket finns på luftfartens område särskilda regler för drönare, vilka ser något olika ut bl.a. beroende på vilken viktclass en drönare tillhör. Regelverket är relativt omfattande och avser främst frågor om produktsäkerhet och flygsäkerhet, varför även dessa regler till stor del saknar relevans för vår frågeställning. I korthet kan dock sägas att drönare som väger under 150 kilo i dagsläget regleras främst av nationella bestämmelser meddelade av Transportstyrelsen, medan drönare som väger 150 kilo eller mer regleras enligt harmoniserade regler på EU-nivå i enlighet med en särskild förordning som gett bemyndigande i dessa frågor till den europeiska luftfartsmyndigheten EASA (European Aviation Safety Agency).³ Förordningen är för närvarande under omförhandling och resultatet väntas bli att EASA ges mandat att reglera i princip samtliga drönarklasser.⁴

EASA har utifrån det väntade bemyndigandet påbörjat arbetet med förslag till sådana bestämmelser.⁵ Reglerna avser som sagt främst harmonisering av tekniska specifikationer samt flygsäkerhetsregler. Frågor om drönare ur ett säkerhetsperspektiv omfattas inte av bestämmelserna. Värt att notera är ändå att enligt förslaget flera av bestämmelserna ska kunna bidra till skydd när det gäller nationell säkerhet, inte minst kravet på att drönare som huvudregel ska utrustas med elektronisk identifikation och s.k. geoawareness-teknik⁶. Vidare kan noteras att förslaget omnämner medlemsstaters rätt att av bl.a. säkerhetsskäl kunna besluta om s.k. zoner där användning av drönare förbjuds eller begränsas.⁷ Det är dock här fråga om rent förtydligande, eftersom frågor om nationell säkerhet sedan tidigare hör till medlemsstaternas egna kompetensområde. Slutligen kan nämnas att EU-kommissionen och EASA samarbetar med en särskilt tillsatt informell

³ EU:s förordning 216/2008 (den s.k. EASA-förordningen).

⁴ Den nya förordningen förväntas bli formellt antagen under 2018.

⁵ EASA Opinion No 01/2018, Introduction of a regulatory framework for the operation of unmanned aircraft systems in the 'open' and 'specific' categories och Draft Commission regulation (EU) laying down rules and procedures for the operation of unmanned aircraft.

⁶ EASA Opinion No 01/2018, In summary – why and what, s. 9. Med geo-awareness menas att områden inhägnas virtuellt genom att använda till exempel GPS-koordinater, och att drönare vid tillverkningen programmeras så att de varnar operatören när de flygs nära/inom dessa inhägnaden. Se även om s.k. geofencing, som behandlas översiktligt i avsnitt 11.3.4 nedan om metoder och tekniker vid ingripande mot drönare.

⁷ Artikel 11 i de föreslagna EASA-bestämmelserna och EASA Opinion No 01/2018, In summary – why and what, s. 7.

expertgrupp med deltagare från de olika medlemsländerna (Counter UAV Pioneer Group) som bl.a. behandlar frågor om hot mot nationell säkerhet kopplade till drönare samt utbyter information och erfarenheter i dessa frågor. Från svenskt håll deltar i detta samarbete experter från Polisens Nationella Operativa Avdelning (NOA).

Fram till dess att EASA ges ett vidare mandat, gäller som nämnts Transportstyrelsens nationella föreskrifter för drönare under 150 kilo. De nu gällande föreskrifterna, Transportstyrelsens föreskrifter om obemannade luftfartyg (TSFS 2017:110), trädde i kraft den 1 februari 2018 och ska enligt portalbestämmelsen tillämpas vid konstruktion, tillverkning, modifiering, underhåll, verksamhet och flygning utomhus med obemannade luftfartyg som inte omfattas av ovannämnda EU-förordning. Reglerna skiljer sig åt beroende på bl.a. en drönares vikt. Värt att märka är att reglerna för de flesta drönare innebär att de inte får flygas 120 meter eller högre över marken i okontrollerat luft- rum eller utom synhåll från operatören samt att drönare ska ha en märkning med kontaktuppgifter till ägaren (se 2 kap. 16 §, 3 kap. 1 § 1 och 10 samt 4 kap. 20 § 2 och 3). Av visst intresse är också att ett särskilt undantag finns för de allra minsta drönarna (drönare under 7 kilo som flyger i max 90 kilometer i timmen) att flyga i en flygplats kontrollzon utan tillstånd, så länge detta sker minst 5 kilometer från start- och landningsbanan och lägre än 10 eller 50 meter över marken (beroende på typ av flygplats) (3 kap. 3 §).

9.1.3 Konsekvenser vid regelöverträdelse

Luftfartslagen innehåller särskilda regler för ingripande för det fall ett luftfartyg olovligen flyger inom ett restriktionsområde. Reglerna innebär huvudsakligen att Transportstyrelsen eller en flygtrafikledningsenhet får uppmana luftfartyget att landa på anvisad plats och, om så inte sker, hindra dess fortsatta färd (8 kap. 2 §). Enligt vad kommittén erfarit tillämpas dessa regler sällan i praktiken och i vart fall inte i förhållande till otillåten flygning med drönare. I praktiken tillkallas vid sådan flygning i stället polis, som i första hand försöker att lokalisera drönarens operatör.

Beträffande sanktioner gäller generellt för luftfartyg att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet manövrerar ett luftfartyg på ett sådant sätt att andras liv eller egendom utsätts för fara, kan dömas

för vårdslöshet i flygtrafik till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt kan fängelse i högst två år dömas ut (13 kap. 1 § luftfartslagen). Därtill är reglerna om restriktionsområden delvis straffsanktionerade, på så sätt att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller föreskrifter om restriktionsområden som regeringen har meddelat kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader, medan den som uppsåtligen bryter mot förbud eller föreskrifter som har meddelats av Transportstyrelsen om tillfälliga restriktionsområden kan dömas till böter (13 kap. 4 § 3 luftfartslagen och 13 kap. 1 § 1 luftfartsförordningen). I vissa fall av flygning inom ett restriktionsområde kan därtill luftfartyget förklaras förverkat (13 kap. 12 § luftfartslagen). När det gäller Transportstyrelsens särskilda föreskrifter kan den som uppsåtligen bryter mot någon av dessa dömas till böter (1 kap. 7 § och 13 kap. 1 § 2 luftfartsförordningen).

9.2 Andra bestämmelser som kan omfatta drönare

9.2.1 Lagstiftning avseende fotografering, filmning eller annan avbildning

Eftersom en drönares i dagsläget mest använda funktion är fotografering och filmning är lagstiftning som särskilt avser sådan aktivitet av intresse. Skyddslagens förbud mot avbildning är här av särskilt intresse och vi behandlar det i avsnitt 10.1.2 om skyddslagens förbud nedan. I korthet kan därutöver följande två lagar nämnas.

Lagen (2016:319) om skydd för geografisk information

Lagen innehåller bestämmelser till skydd för uppgifter av betydelse för totalförsvaret (1 §). Enligt lagens bestämmelser får, vid höjd beredskap eller under annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, fotografering eller liknande registrering från luftfartyg inte utan tillstånd ske inom eller av restriktionsområden som beslutats av regeringen med stöd av luftfartslagen (6 §). Motsatsvis krävs således normalt sett inget tillstånd för sådan verksamhet i fredstid. Däremot krävs med vissa undantag tillstånd för sjömätning, dvs. registrering på ett beständigt sätt av geografisk

information i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde, om sjömätningen utförs inom Sveriges sjöterritorium med undantag för insjöar, vattendrag och kanaler (3 §). Det krävs också som huvudregel tillstånd för att sprida sådan information, liksom flygfoton eller liknande registreringar från ett luftfartyg om denna information utgör en sammanställning av geografisk information. Tillstånd ska ges om sjömätningen eller spridningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret och beslutet om tillstånd får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder (3 och 9 §§). Tillstånd till sjömätning ges av Försvarsmakten, medan tillstånd till spridning ges av Sjöfartsverket om det är fråga om sjögeografisk information och i övrigt av Lantmäteriet (2 och 6 §§ förordningen (2016:320) om geografisk information).

Kameraövervakningslagen (2013:460)

Kameraövervakningslagen har till syfte att tillgodose behovet av kameraövervakning för berättigade ändamål och samtidigt skydda enskilda mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten (1 §). Efter att rättsläget beträffande kameraförsedda drönare under en tid varit oklart, fastslog Högsta förvaltningsdomstolen i en dom i oktober 2016 att en kamera monterad på en drönare skulle anses vara en sådan övervakningskamera som omfattades av kameraövervakningslagen.⁸ Det krävdes därmed som huvudregel tillstånd från länsstyrelse för att använda en sådan kamera inom ett område dit allmänheten hade tillträde. Genom lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2017 har kameraövervakning med drönare som bedrivs av annan än myndighet undantagits från kameraövervakningslagen (5 a §). Om personer kan identifieras med hjälp av bilderna gäller för kameraövervakning med drönare i stället personuppgiftslagens (1998:204) regler. Kameraövervakningen är då som huvudregel tillåten så länge den inte är kränkande för den person som har filmats (5 a §). Tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen är Datainspektionen.

⁸ Högsta Förvaltningsdomstolens dom den 21 oktober 2016 i mål nr 78-16.

9.2.2 Enskilda brott

En drönare med dess många funktioner kan användas som hjälpmedel vid brott och därmed aktualisera överträdelse av enskilda straffbestämmelser i bl.a. brottsbalken. När det gäller agerande mot skyddsobjekt kan det t.ex. bli fråga om brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. (t.ex. spioneri, 5–6 §§), olovlig avlyssning (4 kap. 9 a §), dataintrång (4 kap. 9 c §) eller sabotage (13 kap. 4–5 §§).

9.2.3 Regler om ingripande

Det finns i dagsläget inte några specifika lagregler om ingripande mot drönare. Luftfartslagens generella regler om ingripande för det fall ett luftfartyg olovligen flyger inom ett restriktionsområde har berörts i avsnitt 9.1.3, liksom att det regelmässigt är polis som tillkallas vid överträdelser som sker med drönare. Ingripande mot drönare ingår då i polisens allmänna mandat att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Metoder och tekniker vid ingripande samt vissa särskilda regler om dessa berörs översiktligt i avsnitt 11.3 nedan.

9.3 Drönare i några europeiska länders lagstiftning

9.3.1 Svårigheten att jämföra lagstiftning beträffande drönare

Kommittén har fått i uppdrag att beskriva hur skyddet mot drönare som stör eller avbildar skyddad civil och militär verksamhet upprätthålls i de nordiska länderna och andra jämförbara länder. Informationen i avsnittet har inhämtats genom kontakter med myndigheter i de olika länderna samt med hjälp av nätbaserade juridiska informationstjänster.

Liksom i Sverige är lagstiftning och praxis avseende drönare i många länder ny eller under utveckling. Frågor som avser drönare regleras också på olika sätt, beroende bl.a. på hur nationell lagstiftning sedan tidigare ser ut. Relevanta regler kan t.ex. finnas i lagstiftning som direkt riktar sig mot avbildning eller annan specifik verksamhet eller i allmän luftfartslagstiftning, straffrättslig lagstiftning eller försvarsrättslig lagstiftning. Det kan handla om allmänna bestämmelser som anses omfatta obemannade farkoster, eller regler

som är specifikt utformade för dessa. De olika regelområdena gör också att expertisen ofta finns inom olika myndigheter.

Det är därför svårt att göra en jämförelse mellan olika länder i denna fråga utan en relativt bred analys av ländernas lagstiftning på en rad olika områden. En fullständig sådan analys har av naturliga skäl inte varit möjlig att göra inom ramen för uppdraget. I det följande beskrivs dock ett antal bestämmelser i de olika ländernas lagstiftning, som vi har bedömt vara av intresse för vår frågeställning.

9.3.2 Finland

Av den finska luftfartslagen⁹ framgår att luftfart kan förbjudas eller begränsas ovanför objekt och områden som är viktiga för bl.a. statens ledning, försvaret, gränskontrollen, räddningsuppdrag eller beredskapen (11 §). Undantag kan som huvudregel beslutas av det finska trafiksäkerhetsverket. Överträdelse kan medföra böter (178 §). Kopplad till luftfartslagen finns även en särskild förordning för obemannade luftfartyg, vilken innehåller allmänna flygregler för drönare och bl.a. reglerar flygning i närheten av flygplatser.¹⁰

Särskilda bestämmelser om flygfotografering finns in den finska territorialövervakningslagen¹¹. Lagen förbjuder sådan fotografering av bl.a. områden där flygförbud råder enligt luftfartslagen (se ovan) samt en rad särskilt uppräknade militära objekt, bl.a. militära hamnar och flygplatser, lagringsplatser, signalstationer och övningsområden (1 kap. 14 §).

Ingripande mot drönare anses ingå i den finska polisens ordinarie uppgifter inom upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Dock har särskilda regler nyligen föreslagits beträffande den finska försvarsmaktens rätt att ingripa i obemannad luftfart.¹² Förslaget innebär att gällande lag om försvarsmakten ska kompletteras med bestämmelser om att försvarsmakten under vissa förutsättningar ska ha befogenhet att ”med hjälp av en teknisk anordning eller makt-

⁹ Den finska luftfartslagen, Ilmailulaki (864/2014).

¹⁰ Föreskrifterna OPS M1-32. De senaste föreskrifterna trädde i kraft den 1 januari 2017.

¹¹ Den finska territorialövervakningslagen, Aluevalvontalaki (755/2000).

¹² En arbetsgrupp under det finska Försvarsministeriet lämnade i december 2017 betänkandet Utvecklande av lagstiftningen om obemannad luftfart och drönarverksamhet ur säkerhetsperspektiv (Försvarsministeriets publikationer 3/2017). Betänkandet remissbehandlades under januari 2018.

medel” överta kontrollen över farkosten, hindra att den drivs eller annars ingripa i dess framfart. I befogenheten ryms enligt det finska förslaget olika typer av metoder, teknik och vapen, t.ex. olika former av ingripande med störningsteknik eller ”kapning”, strålning eller kinetisk påverkan.¹³ Befogenheterna ska först och främst gälla inom områden som försvarsmakten förfogar över. Även utanför sådana områden kan dock befogenheterna aktualiseras, nämligen om det obemannade luftfartyget utifrån hur det rör sig eller andra omständigheter kan anses äventyra försvaret eller försvarsmaktens verksamhet eller om ett ingripande är nödvändigt för att skydda liv eller hälsa.

Användningen av den särskilda befogenheten ska vara behövlig i förhållande till hur viktigt och brådskande tjänsteuppdraget är, det mål som eftersträvas, den eventuella olägenhet som kommunikation orsakas och övriga omständigheter.

Förslaget innehåller också en särskild rätt för den finska försvarsmakten när det gäller detektion av drönare och spårning av dess operatör. Slutligen föreskrivs samarbete och informationsdelning med den finska polisen, som också i fortsättningen ska ha den allmänna behörigheten på allmän plats.

9.3.3 Norge

Sedan 2016 gäller i Norge en särskild förordning som hör till den norska luftfartslagen och som särskilt reglerar frågor om obemannade luftfartyg.¹⁴ I förordningen, som innehåller allmänna flygregler, finns bl.a. förbud för drönare att flyga över eller i närheten av militära områden, ambassader och fängelser samt, för vissa typer av drönare, inom eller i närheten av restriktionsområden som upprättats med stöd av luftfartslagen eller norska polislagen.¹⁵ Förbud finns även

¹³ En kort beskrivning av metoder och tekniker vid ingripande mot drönare finns i avsnitt 11.3.3 nedan.

¹⁴ Luftfartsloven (LOV-1993-06-11-101), Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord, FOR- 2015-11-30-1404. Föreskrifterna trädde i kraft 2016.

¹⁵ Av 9-1 a § luftfartsloven framgår att det som huvudregel är det norska transportdepartementet (samferdseldepartementet) som ger föreskrifter om restriktionsområden, men att beslutanderätten även kan tillkomma den norska militära luftfartsmyndigheten vid bl.a. akuta militära situationer. Av visst intresse är att luftrummet ovanför centrala Oslo har beslutats vara restriktionsområde med stöd av lagen, se forskrift om opprettelse av et permanent restriksjonsområde over sentrum av Oslo (FOR-2007-10-16-1152).

att flyga inom tillfälligt avspärrade luftrum, t.ex. olycksområden, och inom viss radie runt flygplatser (2 kap. 7 §, 7 kap. 54–55 §§). Flygförbuden gäller inte för särskilt uppräknade verksamheter, bl.a. polis-, tull-, och räddningsverksamhet (10 kap. 70 §). Överträdelse av föreskrifterna kan medföra böter (11 kap. 71 §).

Sedan i oktober 2017 gäller i Norge också en ny lag till skydd för information om vissa, främst militära, områden och objekt samt bottentopografi i norska territorialvatten¹⁶. Lagen innehåller bl.a. förbud mot upptagning (t.ex. fotografering eller filmning) eller annan användning av information om sådana områden och objekt samt bottentopografi i fall då det kan innebära skada för nationell självständighet eller säkerhet eller andra vitala nationella säkerhetsintressen om informationen sprids till obehörig. Undantag kan meddelas av den som råder över området eller objektet i fråga eller, beträffande bottentopografi, av det norska försvarsdepartementet (3–4 §§). Överträdelser kan straffas med böter eller upp till ett års fängelse (6 §).

Reglerna om skydd mot avbildning m.m. konkretiseras i viss mån i en särskild förordning om fotografering m.m. från luftrummet¹⁷, av vilken bl.a. framgår att den norska försvarsmakten kan besluta om områden, anläggningar eller objekt där förbud ska råda mot att utan särskilt tillstånd ta ”luftfotografier” eller göra upptagningar med luftburna sensorsystem (3 §). Eftersom det inte är allmänt känt vilka områdena är, har föreskrifterna i praktiken inneburit att tillstånd har fått sökas generellt inför fotografering/upptagning med luftburna system. I syfte att bl.a. göra reglerna tydligare för allmänheten har det norska försvarsdepartementet därför föreslagit en ny förordning, som är under beredning.¹⁸ Förslaget innebär bl.a. att beslut om områden där användning av luftburna sensorsystem är förbjuden eller inskränkt ska fattas försvarsdepartementet eller underliggande myndighet, att beslutet ska innehålla bl.a. information om områdets geografiska utsträckning och grad av restriktioner, och att den norska nationella säkerhetsmyndigheten löpande ska publicera

¹⁶ Lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold, LOV-2017-06-21-88.

¹⁷ Forskrift om fotografering mv fra luften og kontroll av luftfotografier og opptaksmateriale fra luftbårne sensorsystemer (FOR-1997-01-06-3).

¹⁸ Forslag til ny forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved bruk av luftbårne sensorsystemer, www.regjeringen.no/contentassets/4be33d96e43a42aeb878c7bdc39cb38e/forslag-til-forskrift.pdf. Förordningen innehåller också bestämmelser om behandling av och kontroll över data som inhämtats genom luftburna sensorsystem.

en översikt över aktuella restriktionsområden, undantaget om så inte kan ske av säkerhetsskäl.

Slutligen ska nämnas att den norska säkerhetslagen¹⁹ innehåller bestämmelser om objektssäkerhet, som bl.a. ger rätt att besluta om tillträdesförbud till vissa försvarsbyggnader/anläggningar, militära övningar eller försök och andra bestämt angivna områden (5 kap. 18 a §). Sådana tillträdesförbud kan möjligen tillämpas i förhållande till drönare.²⁰

Det saknas särskilda regler om ingripande mot drönare, utan sådana ingripanden anses ingå i den norska polisens ordinarie arbete. När det gäller militära områden har officerare, militär polis och andra militära vakter samma befogenheter som polisen.

9.3.4 Danmark

I Danmark har en översyn av den danska luftfartslagen nyligen gjorts i syfte att säkerställa att lagstiftningen omfattar och reglerar drönartrafik. Översynen har inneburit en rad nya regler och föreskrifter som gäller drönare under en vikt av 25 kilo. Reglerna gör till en början skillnad mellan flygning inom bebyggt och obebyggt område. Endast professionella operatörer med särskilt drönarbevis (dronebevis) och registrerad drönare får flyga drönare inom bebyggda områden. För sådan flygning krävs dessutom föranmälan till lokal polismyndighet. Inom obebyggda områden gäller något lägre krav på registrering av operatören och drönarlicens (dronetegn).²¹

I vissa avseenden är reglerna desamma för flygning inom och utom bebyggt område. Till exempel krävs för flygningar som innebär särskild risk, bl.a. flygning utom synhåll, särskilt tillstånd från den danska transportmyndigheten.²² Vidare får drönare som huvudregel inte flygas inom bl.a. områden som är känsliga ur säkerhetssynpunkt

¹⁹ Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) (LOV-1998-03-20-10).

²⁰ Kommittén har vid underhandskontakter med det norska försvarsdepartementet fått information om att bestämmelsen bör kunna tillämpas i förhållande till drönare, men att det inte har analyserats närmare om bestämmelsen kan tillämpas självständigt eller enbart i förening med regelverket om utbildningsförbud m.m.

²¹ 9 a kap. lov om luftfart, 1 kap. 4, 7, 9 §§ i förordning om flygning i bebott område (bekendtgørelse om flyvning med droner i bymæssigt område, BEK nr 1256 af 24/11/2017) och 1 kap. 4, 6 §§ förordning om flygning i obebott område (bekendtgørelse om flyvning med droner uden for bymæssigt område, BEK nr 1257 af 24/11/2017).

²² 1 kap. 10 § respektive 1 kap. 9 § i de två förordningarna om flygning i bebyggt respektive obebyggt område.

(sikringsmässigt kritiske områder).²³ Med sådana områden förstås områden där flygförbud är påkallat med hänsyn till skydd mot bl.a. terroristbrott, smuggling eller olovlig avlyssning, vilket inbegriper bl.a. kungahusets egendom, polisstationer, fängelser, häkten och militära anläggningar.²⁴ Beslut om vilka områden flygförbudet ska omfatta fattas av den danska försvarsmakten när det gäller områden av militär karaktär och i övriga fall av den danska polisen. Polisen har också rätt att besluta om temporära drönarfria zoner vid tillfälliga arrangemang/händelser. Det danska transport-, byggnads- och bostadsdepartementet (Transport-, bygnings- och boligministeren) får under vissa förutsättningar meddela undantag från gällande flygförbud.

Det är den danska polisen som hanterar fall av överträdelse av förbudszonerna, ofta i samråd och samarbete med den danska trafikmyndigheten. I dagsläget har polisen dock endast teknik och mandat att operera på marken och mot drönaroperatören, dvs. inte mot en flygande drönare i luften. Arbetet anses ingå i polisens ordinarie arbete och det finns därför inga särskilda regler eller befogenheter kopplade till just ingripande mot drönare. För drönaroperatörens del kan överträdelsen medföra böter.²⁵

Ovanstående regler är tänkta att främst hindra att hobbydrönare oavsiktligt flygs in i förbjudna områden och utgör inget egentligt skydd mot drönaroperatörer som agerar avsiktligt och i säkerhetshotande syfte. I Danmark pågår därför även ett arbete i polisens regi med att ta fram tekniska lösningar som ska kunna detektera och neutralisera ”antagonistiska drönare”. Bland annat pågår prov att använda störningsteknik²⁶ för att kunna hindra att drönare flygs in över fängelseområden. Vilka myndigheter/organ som kommer att ges mandat att operera med sådan teknik är dock ännu inte klart.

²³ 9 a kap. 126 c § lov om luftfart.

²⁴ Av de två förordningarna om flygning i bebyggt respektive obebyggt område framgår att flygförbud som huvudregel gäller ovanför bl.a. kungahusets egendom, polismyndighetens egendom, kriminalvårdens institutioner och militära anläggningar upp till 150 meters höjd (se 1 kap. 15 § 11 respektive 1 kap. 13 § 10). Se också folketinget 2015–16, Forslag til Lov om ændring af lov om luftfart, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, s. 19.

²⁵ 11 kap. 24 § respektive 9 kap. 18 § i de två förordningarna om flygning i bebyggt respektive obebyggt område.

²⁶ Se om tekniker och metoder vid ingripande mot drönare i avsnitt 11.3.3 nedan.

9.3.5 Frankrike

Kommittén har valt att undersöka de franska reglerna närmare, eftersom landet har haft omfattande problem med drönare i luftrummet ovanför bl.a. flygplatser och andra känsliga områden.

Enligt den franska lagen om transporter²⁷ får flygförbud meddelas över vissa områden om så behövs av militära skäl eller med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Närmare bestämmelser om sådana områden fattas av en administrativ myndighet (l'autorité administrative) (artikel L 6211-4). Besluten kan vara permanenta eller temporära. En drönaroperatör som bryter mot ett flygförbud riskerar böter eller upp till ett års fängelse och ett förverkande av drönaren (artiklarna L 6232-12 och -13).

Den franska polisen är den myndighet som är ansvarig för att upprätthålla flygförbuden och ingripa mot drönare som flygs i strid med reglerna. Polisen har olika metoder till sitt förfogande och flera av dessa är sekretessbelagda. Metoderna skiljer sig också åt beroende på typ av skyddat objekt/område. Vid permanenta objekt, t.ex. fängelser, använder man sig bl.a. av särskilda, permanenta nät som hindrar drönare från att flygas in. När det gäller tillfälliga områden, exempelvis större idrottsarrangemang, kan i stället särskilda radarsystem sättas på plats. Vid själva ingripandena har den franska polisen bl.a. gjort försök att använda tränade falkar och örnar för att fånga och ta ner drönare.

I Frankrike pågår för närvarande också ett arbete med att ta fram ett nytt regelverk gällande bl.a. flygsäkerhet för drönare, vilket planeras träda i kraft i juni 2018. Reglerna är i stora delar överensstämmande med det förslag till harmonisering som förbereds inom EU (se om detta i avsnitt 9.1.2 om luftfartslagstiftningen ovan) och innehåller bl.a. krav på registrering och elektroniska id för drönare och operatörer. De franska reglerna går dock i vissa avseenden längre än de europeiska och ställer bl.a. krav på att drönare ska utrustas med ett särskilt varningssystem, som ska kunna varna omgivningen om operatören tappar kontakten med sin drönare eller drönaren av annan anledning slutar att fungera och störtar.

²⁷ Code des transports, 3/11/2010.

10 Skyddslagens förbud i förhållande till tillträde med drönare

Förslag: Kommittén föreslår att skyddslagens tillträdesförbud förtydligas så att det står klart att förbudet omfattar tillträde med drönare och andra obemannade farkoster inom eller över skyddsobjektet eller i dess närhet.

10.1 Skyddslagens förbud i förhållande till drönare

10.1.1 Tillträdesförbudet

Enligt 7 § skyddslagen innebär ett beslut om skyddsobjekt att obehöriga inte har tillträde till objektet. Tillträdesförbudet följer med andra ord per automatik med ett beslut om skyddsobjekt och först efter särskilt tilläggsbeslut kan detta förbud förenas med eller ersättas av andra förbud.

Vad menas då med tillträde och hur förhåller sig förbudet till tekniska hjälpmedel, såsom en drönare?

Tillträdesförbudet syftar främst till att motverka *fysiska* intrång.¹ Därmed omfattar förbudet förstås fysiska personers direkta tillträde eller tillträde med ett bemannat fordon. Men vad gäller vid flygning med en drönare, när endast drönaren överträder skyddsobjektets gränser? Kan en drönare som fjärrstyrs inom ett skyddsobjekt innebära en överträdelse av tillträdesförbudet? Under kommitténs arbete har det visat sig att olika tolkningar görs av tjänstemän vid myndigheter och andra som hanterar frågan. Vissa

¹ Att jämföra med exempelvis skydd av centrala IT-system mot dataintrång, se t.ex. SOU 2008:50 s. 161 f. och SOU 2015:25 En ny säkerhetsskyddslag s. 269.

menar att tillträdesförbudet endast avser fysiska personers direkta tillträde och därmed inte kan omfatta exempelvis flygning med drönare, medan andra argumenterar för att drönaren måste ses som operatörens ”förlängda arm” och att operatören i sådana fall kan anses bryta mot tillträdesförbudet.

Skyddslagen innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen tar upp obemannad teknik. I förarbetena till skyddslagen görs gällande att tillträdesförbudet är generellt och gäller oavsett på vilka sätt ett tillträde tar sig uttryck.² Denna ståndpunkt utvecklas dock inte närmare. Inte heller i förarbeten till lagar som föregått skyddslagen och som innehållit liknande tillträdesförbud har förbudet analyserats närmare ur detta perspektiv.

Kommittén har inte heller funnit någon avgörande vägledning i andra regelverk. Förbudet mot tillträde i skyddslagen benämns i detta betänkande *tillträdesförbud* och detta begrepp används också i såväl skyddslagens förarbeten som doktrin. Att märka är dock att någon legaldefinition inte görs i lagen. Vid tillkomsten av 2010 års skyddslag föreslog Lagrådet att ordet tillträdesförbud skulle anges inom parentes i 7 § skyddslagen. Regeringen anmärkte dock att en definition av tillträdesförbud redan fanns i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och att det i detta fall borde undvikas att samma begrepp gavs olika definitioner i separata lagstiftningar.³ Det kan alltså konstateras att begreppet tillträdesförbud inte har någon generell legal betydelse som kan ge vägledning för tolkningen av förbudet i skyddslagen.

Av visst intresse för bedömningen av hur tillträdesbegreppet bör tolkas när det gäller obemannad teknik är säkerhetsskyddslagens bestämmelser om tillträdesbegränsning och det pågående arbetet med en ny säkerhetsskyddslag.⁴ I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) föreslås att begreppet tillträdesbegränsning ska ersättas med fysisk säkerhet. Som motivering konstateras att ordet tillträde leder tankarna till personer som fysiskt tar sig in i en byggnad eller på ett område, medan fysisk säkerhet är vidare och även

² SOU 2008:50 s. 149.

³ Prop. 2009/10:87 s. 58 f. I nämnd lag förklaras tillträdesförbud vara att en person får förbjudas att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (1 §).

⁴ Med tillträdesbegränsning avses där ett fysiskt skydd mot att obehöriga får tillträde till vissa platser. Säkerhetsskyddslagen är föremål för översyn och förslag till ny lag bereds för närvarande inom regeringskansliet.

avser ett skydd mot bl.a. obehöriga fordon och mot att oönskad materiel och oönskade substanser som t.ex. vapen samt spräng- och tändmedel medförs till platser där de kan orsaka skada. Det anges också att syftet med ett utökat begrepp bl.a. är att säkerhetskyddsåtgärderna ska kunna omfatta ett förebyggande skydd mot angrepp som sker utifrån eller på distans. Som exempel på sådana angrepp anges bl.a. att med hjälp av tekniska hjälpmedel obehörigen få insyn i säkerhetskänslig verksamhet.⁵ Vi delar beträffande begreppet tillträde den uppfattning som görs gällande, nämligen att det leder tankarna till personer som fysiskt tar sig in i en byggnad eller på ett område.

Kommittén anser att det är av grundläggande betydelse att det inte råder något tvivel om hur tillträdesförbudet i skyddslagen förhåller sig till tillträde som sker med hjälp av obemannad teknik. Redan det faktum att det i vårt arbete framkommit att det finns olika uppfattningar om hur tillträdesförbudet bör tolkas i detta sammanhang, talar för att regeln bör förtydligas. Att fråga är om en straffsanktionerad bestämmelse talar i samma riktning.

Innan förtydligandet behandlas närmare, finns det skäl att även redogöra för övriga förbud i skyddslagen.

10.1.2 Avbildningsförbudet m.m.

Genom ett särskilt beslut får ett tillträdesförbud förenas med eller ersättas av bl.a. ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (7 § andra och tredje styckena skyddslagen). När det gäller drönare är särskilt avbildningsförbudet av intresse, eftersom detta omfattar bl.a. fotografering och filmning. Förbudet är främst avsett att hindra spridning av information och därmed förstärka sekretesskyddet. Det är utformat för att gälla både avbildningar som sker inom skyddsobjektet och sådana som sker från en plats utanför detsamma. Skyddslagen innehåller inga regler om hur långt avbildningsförbudet sträcker sig i höjdlid. I stället anges i förarbetena som en generell regel att ett skyddsobjekts rättsverkningar i höjdlid naturligen begränsas av bevakningspersonalens möjligheter att med gängse metoder hävda objektets skyddsstatus. Som en särskilt svårbedömd fråga nämns

⁵ SOU 2015:25 s. 324 f och 362 f.

hur man ska se på avbildningsförbud vid fall av flygfotografering på hög höjd eller satellitfotografering. I förarbetena kommenteras att avbildningsförbudet under vissa förhållanden i praktiken blir verkningsslöst, men att det är omöjligt att generellt ange var gränsen går, varför detta får bedömas från fall till fall.⁶

10.2 Förslaget till tydliggjort förbud

Förslag: Kommittén föreslår att skyddslagens tillträdesförbud förtydligas så att det står klart att förbudet omfattar tillträde med drönare och andra obemannade farkoster. Kommittén föreslår att detta görs genom en andra mening i 7 § första stycket enligt följande.

Tillträdesförbudet innebär även ett förbud för obehöriga att fjärrstyra obemannat luftfartyg eller annan obemannad farkost inom eller över skyddsobjektet eller i dess närhet.

10.2.1 Tillträdesförbudets betydelse i förhållande till drönare

Drönare är som nämnts vanligtvis försedda med kamera och fotografering eller annan avbildning är i dagsläget en drönarens vanligaste användningsområde. Man kan därför argumentera för att en drönare som flyger inom eller över ett skyddsobjekt i de allra flesta fall kan antas bryta mot skyddslagens avbildningsförbud och att ett förbud som träffar själva tillträdet därför saknar avgörande betydelse i sammanhanget. Man kan också argumentera för att det överhuvudtaget saknas skäl att förbjuda tillträdet som sådant, utan att det är otillåten verksamhet med drönare som bör förbjudas i den mån den inte omfattas av avbildningsförbudet eller andra straffsanktionerade bestämmelser. Kommittén har beaktat sådana argument. Vi har också övervägt alternativet att i stället för ett förtydligande av skyddslagen föreslå tillämpning av reglerna om restriktionsområden för att uppnå ett bättre skydd mot drönare som agerar inom, över eller i närheten av skyddsobjekt.

⁶ SOU 2008:50 s. 157 och Ryding-Berg, Skyddslagen, En kommentar, tredje upplagan 2011, Zeteo s. 66. Samma generella resonemang gäller för tillträdesförbudets verkan i höjdded, vilket vi återkommer till i nästa avsnitt.

Utgångspunkten i skyddslagen är dock att skyddsobjekt som huvudregel skyddas genom tillträdesförbud för obehöriga, dvs. genom ett generellt förbud mot tillträde. En drönare kan uppfattas som operatörens ”förlängda arm”, och kanske i lika hög grad ögon och öron. Det är mot denna bakgrund naturligt att redan själva tillträdet med drönare till skyddsobjekt bör vara förbjudet, snarare än att enbart försöka ringa in vissa otillåtna aktiviteter. Vidare har regeringen nyligen föreslagit en strängare straffskala för brott mot tillträdesförbudet och därmed en allvarigare syn på detta brott än på övriga brott mot skyddslagen.⁷ Det är ur det perspektivet av betydelse att drönare på ett tydligare sätt omfattas av tillträdesförbudet och inte enbart av avbildningsförbudet.

Därtill är tydliga och förutsägbara förbud i skyddslagen en förutsättning för skyddsvaktens möjligheter att effektivt ingripa mot drönare och överväga eventuella beslag av egendomen. Utan ett förbud som träffar själva tillträdet med drönare återstår för skyddsvakter att laborera huvudsakligen med avbildningsförbudet. Huruvida en drönare i luften används i strid mot avbildningsförbudet eller något annat förbud i 7 § tredje stycket skyddslagen kan dock vara svårt att avgöra för en skyddsvakt på marken. Även om drönare i dagsläget styrs främst med hjälp av kamerafunktion och därför vanligtvis använder sig av avbildningsteknik, kan det inte uteslutas att en drönare styrs eller framöver kan styras på annat sätt och endast passera ett skyddsobjekt utan att göra sig skyldig till någon överträdelse av ett avbildningsförbud. Det kan alltså uppstå situationer då en skyddsvakt inte från marken kan avgöra om en drönare bryter mot avbildningsförbudet eller övriga förbud i 7 § andra eller tredje styckena skyddslagen. Detta kan i sin tur innebära att skyddsvakten inte fullt ut kan bedöma förutsättningarna för ett ingripande mot drönaren. Skyddsvakter agerar i många situationer som kräver snabbt och effektivt agerande och som, även bortsett från förbudsreglerna, kan förutsätta svåra avvägningar av vilket agerande som är behövligt och proportionerligt. Förbudsregler som ger tydlig vägledning för skyddsvakternas bedömning av när överträdelser är för handen bör därför eftersträvas. Även för det fall en särskild regel införs i skyddslagen som möjliggör för skyddsvakter att i vissa fall ingripa mot en drönare (se kommitténs förslag om detta i kapitel 12), förut-

⁷ De föreslagna reglerna behandlas närmare i avsnitt 10.2.4 nedan.

sätter tillämpningen av en sådan regel tydliga förbud, inte minst för att bestämmelserna ska vara konsekventa och förutsägbara sett ur den enskildes perspektiv.

När det gäller restriktionsområden kunde man visserligen tänka sig en tydlig regel i förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden⁸, t.ex. i form av en generell bestämmelse om förbud mot flygning med drönare över samtliga skyddsobjekt. Reglerna på luftfartsområdet är dock begränsade till flygförbud och utgör därmed inte något skydd mot drönare eller andra obemannade farkoster när de agerar på land eller i vatten. Drönare kan redan i dag agera på land eller under vatten. Därtill kommer farkoster som är särskilt anpassade för land, vattenyta eller undervattensläge. Utvecklingen på detta område har redan nämnts, liksom behovet av att i lagstiftningen ta höjd för denna utveckling. Flygförbuden inom restriktionsområden gäller vidare under vissa bestämda gränser som anges i meter eller fot och som räknas från marken eller havsnivån. Som vi kommer att beröra närmare i nästa avsnitt innebär på så sätt bestämda gränser ett relativt trubbigt verktyg i förhållande till skyddsobjekt, som kan se mycket olika ut och ha olika skyddsbehov i höjd. Sådana gränser kan även vara svåra att tillämpa för enskilda skyddsvakter på marken.

Kommittén anser sammantaget att ett tydliggörande av att tillträdesförbudet i skyddslagen träffar drönare och andra obemannade farkoster innebär ett bättre skydd för skyddsobjekten än att förlita sig på reglerna om restriktionsområden eller förbud mot viss otillåten verksamhet som kan bedrivas medels den obemannade tekniken.

10.2.2 Närmare överväganden

Ett teknikneutralt förbud

Det förtydligade tillträdesförbudet omfattar såväl obemannade luftfartyg som andra obemannade farkoster. Vid val av formulering har "fjärrstyra" valts då begreppet är teknikneutralt och kan omfatta obemannade farkoster oavsett om de opererar i luften, på land eller i vatten. I vissa sammanhang gör man beträffande drönare skillnad på när de "fjärrstyrs" eller "är autonoma", det senare i bemärkelsen

⁸ Förordningen och bestämmelserna om restriktionsområden behandlas i avsnitt 9.1.

att de har förprogrammerats att flyga en viss rutt. I detta sammanhang avses dock med begreppet ”fjärrstyra” all styrning som innebär att farkosten är i bruk samtidigt som operatören befinner sig någon annanstans. Således omfattas både styrning genom förprogrammering och fjärrstyrning så att säga i realtid.

Gränser i höjd- och sidled

Det befintliga tillträdesförbudet

Skyddslagens befintliga tillträdesförbud gäller inom skyddsobjektets gränser. Dessa gränser bestäms i varje enskilt beslut om skyddsobjekt och hur de bestäms beror till stor del på vilken typ av objekt det är fråga om. Ett skyddsobjekt kan avse allt från ett mindre utrymme i en byggnad till ett stort geografiskt markområde. När det gäller byggnader och andra anläggningar kan gränsen bestämmas till själva byggnadskroppen, dvs. ytterväggarna och taket. Gränsen kan dock även utsträckas till ett lämpligt område runtomkring byggnaden eller anläggningen, t.ex. om inhägnad eller annan naturlig avgränsning finns. I många fall anges i sådant fall ingen bestämd gräns i höjddled i beslutet.

Skyddsobjektets rättsverkningar sträcker sig i sidled utanför objektets gränser, på så sätt att det finns vissa skyldigheter för den som uppehåller sig *invid* ett skyddsobjekt (att uppge namn och hemvist m.m.) och en korresponderande rätt för skyddsvakter och annan bevakningspersonal att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer inom eller invid skyddsobjektet (10–12 §§ skyddslagen).⁹

När det gäller skyddsobjektets rättsverkningar i höjddled, framgår av förarbetena att dessa naturligen begränsas av bevakningspersonalens möjligheter att med gängse metoder hävda objektets skyddsstatus. I praktiken, fortsätter man, torde detta innebära att den som exempelvis med ett flygplan inte alltför närgånget passerar över ett skyddsobjekt inte gör sig skyldig till överträdelse av ett

⁹ I betänkandet till 1990 års skyddslag föreslogs att tillträdesförbudet i vissa fall skulle få utsträckas till att avse även ett område som omger det skyddsbehövande objektet. Förslaget motiverades med att ett tillträdesförbud i vissa fall skulle kunna bli avsevärt försvagat om det inte var möjligt att hålla obehöriga borta från det egentliga skyddsföremålet. Regeringen godtog dock inte förslaget, utan klargjorde att om den beslutande myndigheten skulle finna att tillträdesförbudet borde omfatta även ett område utanför en anläggning, skulle detta område i stället ingå i skyddsobjektet. Se SOU 1988:8 s. 97, prop. 1989/90:54 s. 41, 60.

tillträdesförbud.¹⁰ Motsatsvis kan detta tolkas så att ett flygplan som passerar ”närgånget” i och för sig kan bedömas bryta mot tillträdesförbudet och att en viss verkan i luftrummet alltså är avsedd i tillträdesförbudet. Var gränsen närmare bestämt går har dock inte kunnat anges, utan får enligt förarbetena bedömas från fall till fall.¹¹

Tillträdesförbudet för drönare och andra obemannade farkoster

För att undvika all eventuell otydlighet ska först sägas, att gränserna i det föreslagna förtydligandet avser drönarens eller den obemannade farkostens position, och inte operatörens.

Av naturliga skäl rör sig drönare många gånger i luftrummet ovanför och/eller vid sidan av ett skyddsobjekt, snarare än inom skyddsobjektet. I vart fall bör detta vara fallet när skyddsobjektet är begränsat till en byggnad eller del av denna. En drönare kan redan i dag agera på relativt stora avstånd när det gäller t.ex. avlyssning och teknikutvecklingen gör att dessa avstånd sannolikt kommer att öka. Detta talar för att ett tillträdesförbud för obemannad teknik på ett tydligt sätt bör omfatta visst luftrum ovanför och runtom skyddsobjektet.

Samtidigt måste skyddsvakternas möjligheter att agera beaktas. Det är varken praktiskt möjligt eller önskvärt att skyddsvakter tillåts agera långt utanför skyddsobjektets gränser, i vart fall i sidled. Dessutom bör ett straffsanktionerat förbud vara så tydligt och förutsägbart för enskilda som möjligt. Tillämpningsområdet bör också i största möjliga mån passa in i den befintliga lagregleringen.

När det gäller luftrummet runt ett skyddsobjekt föreslår kommittén att gränsen ska bestämmas till ”i dess (skyddsobjektets) närhet”, vilket begrepp redan används i skyddslagen när det gäller var skyddsvakter i vissa fall har mandat att agera.¹² Vi har som alternativ övervägt det något snävare begreppet ”invid” skyddsobjektet, vilket också används i skyddslagen för att begränsa skyddsvakters geografiska mandat.¹³ Det har inte i lagtexten eller lagens förarbeten

¹⁰ SOU 2008:50 s. 157 och Ryding-Berg, Skyddslagen, En kommentar, tredje upplagan 2011, Zeteo s. 66.

¹¹ A.a.

¹² Se 13 § skyddslagen.

¹³ Se 10–12 §§ skyddslagen och mer om skyddsvaktens mandat i avsnitt 12.1 om skyddsvakters befogenheter nedan.

ansetts lämpligt att t.ex. i meter ange ett bestämt avstånd från skyddsobjektet som en yttersta gräns för vad ”invid” eller ”i dess närhet” kan innefatta. Av förarbetena till skyddslagen framgår dock att en avgörande omständighet för tolkningen av begreppen är skyddsobjektets geografiska belägenhet. Är objektet beläget i stadsbebyggelse med kvartersstruktur och flervåningshus tätt inpå är det naturligt att tolka begreppen förhållandevis snävt, medan begreppen kan få en vidare tolkning om skyddsobjektet ligger i ett öppet område med fri sikt. Skälet till detta är att allmänhetens fysiska rörelseutrymme, generellt sett, är trängre i stadsbebyggelse än i skog och mark. Rent språkligt kan dock konstateras att ordet invid innebär att vara nära, tätt intill något och att ”i dess närhet” innebär ett större avstånd från objektet än ”invid”. Ytterst är det en fråga för rättstillämpande myndigheter att tolka innebörden av begreppen.¹⁴ En viss vägledning framgår dock av Försvarsmaktens handbok om bevakning, där det anges att den som befinner sig 10–15 meter från ett skyddsobjekt i regel anses vara invid detta.¹⁵

Kommittén bedömer att bägge begreppen utgör gångbara alternativ som medför en tillräcklig tydlighet och flexibilitet i detta sammanhang. Med tanke på drönares allt större möjligheter att agera på visst avstånd, har vi dock stannat för att föreslå det vidare begreppet.

När det gäller tillträdesförbudets gräns i höjdded är frågan än svårare. Det bör enligt kommitténs mening göras tydligt att förbudet omfattar visst luftrum ovanför skyddsobjektet. Frågan är dock om/hur gränsen kan preciseras närmare.

En i meter eller fot angiven höjdgräns vore förstås av värde ur perspektivet att regeln bör vara så tydlig och förutsägbar för enskilda som möjligt. En sådan gräns skulle också bättre överensstämma med reglerna om restriktionsområden och de gränser som gäller där, liksom med Transportstyrelsens särskilda föreskrifter för obemannade luftfartyg.¹⁶ Av nämnda föreskrifter följer att drönare

¹⁴ SOU 2008:50 s. 156 och prop. 2009/10:87 s. 62.

¹⁵ Försvarsmaktens Handbok Bevakning (H Bev 2017) s. 32.

¹⁶ I förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden anges gäller luftfartsförbudet upp till och med 600 meter över marken respektive upp till 1 350 meter över havet, beroende på vilken typ av område det är fråga om. I Transportstyrelsens enskilda beslut om restriktionsområden varierar angiven höjd beroende på syftet med förbudet eller restriktionerna och anges vanligtvis till visst antal fot eller meter över havet. Det är dock viktigt att notera, att såväl av regeringen som av Transportstyrelsen beslutade restriktionsområden gäller för luftfart generellt, alltså även bemannad lufttrafik, och att gränserna alltså är anpassade även till sådan trafik.

i de flesta fall över huvud taget inte får flyga 120 meter (400 fot) eller högre över marken utan särskilt tillstånd.¹⁷

Kommittén har övervägt en generell gräns om 120 meter över marken, vilket skulle rimma väl med Transportstyrelsens föreskrifter om obemannade luftfartyg. En sådan fast gräns vore dock ett trubbigt verktyg när det gäller skyddsobjekt som kan se olika ut och därmed ha olika skyddsbehov i höjd. Gränsen räknas ju från marken oavsett om fråga är om ett platt markområde eller exempelvis en hög mast. Som alternativ kunde man tänka sig att beslutsfattaren i varje enskilt beslut om skyddsobjekt angav en specifik gräns för tillträdesförbudet för drönare och andra obemannade farkoster. Detta skulle innebära en relativt arbetsam tillkommande uppgift för de beslutsfattande myndigheterna. Än viktigare är dock att olika gränser, enligt vår uppfattning, skulle innebära en mer oförutsebar och svårtillämplig reglering för enskilda, som då skulle behöva hålla sig ajour med de olika enskilda besluten i detalj. Oavsett om gränsen bestämdes generellt eller i varje enskilt beslut, skulle en i meter angiven gräns vidare innebära svårigheter för skyddsvakter, som från marken skulle behöva bedöma om drönaren befann sig under eller över den satta gränsen. Som redan sagts bör denna typ av gränsdragningsproblem och osäkerhetsmoment i regelverket i största möjliga mån undvikas, inte minst för att uppnå syftet med förslaget, dvs. underlätta effektiva ingripanden från skyddsvaktens sida.

Ett annat alternativ vore att ange gränsen ovanför skyddsobjektet till invid det eller i dess närhet, såsom föreslagits för gränsen i sidled. Kommittén anser dock detta vore en för snäv gräns, när fråga är om obemannade luftfartyg som huvudsakligen kan antas agera i luftrummet ovanför skyddsobjektet. Risken med en så bestämd gräns i höjddled är också att den upplevs som föråldrad i takt med att modern drönarteknik kan operera från högre höjder samtidigt som modern skyddsteknik kan ingripa mot högre höjder. Detta kan visserligen sägas gälla även beträffande den föreslagna gränsen i sidled. Till skillnad mot förhållandena i sidled finns det dock principiellt inget att invända mot att skyddsvakter agerar mot hot på relativt hög höjd i luftrummet, även om sådana möjligheter inte finns i dag.

¹⁷ Se avsnitt 9.1.2 om luftfartslagstiftningen ovan.

Kommittén har därför stannat för att föreslå att det görs tydligt att tillträdesförbudet gäller i luftrummet över skyddsobjektet, men att den närmare gränsen får bedömas från fall till fall likt vad som i dag är fallet för skyddsobjektets rättsverkningar i höjddled. Bedömningen bör då ske med beaktande av rådande teknik när det gäller såväl drönares användning som bevakningspersonalens praktiska möjligheter att ingripa.

Behörig drönartrafik

Det är av vikt att tillträdesförbudet inte omfattar behörig drönartrafik eller behörig användning av annan obemannad teknik. Med tanke på den snabba utvecklingen på området är det sannolikt att användningen av drönare kommer att öka generellt och inom samhällsnyttiga verksamheter såsom av polis, räddningstjänst och sjukvård. För ett skyddsobjekts del kan även t.ex. underhåll och andra tjänster komma att utföras av drönare. Därtill kommer säkerligen nya användningsområden för drönare och annan obemannad teknik att tillkomma, vilka i dag inte kan förutses. Tillträdesförbudet i skyddslagen är utformat på så sätt att *obehöriga* inte äger rätt till tillträde. Vem som är att anse som behörig eller obehörig bestäms av den enskilde objektsägaren. Kommittén föreslår en motsvarande formulering för det förtydligande tillägget till tillträdesförbudet avseende drönare och andra obemannade farkoster.

Ett alternativ skulle kunna vara att särskilt ange de typer av aktörer och verksamheter som alltid ska bedömas vara behöriga när det gäller tillträde till skyddsobjekt. Några exempel på skrivningar av sådant slag finns i luftfartslagstiftningen.¹⁸ Sådana skrivningar är dock förenade med svårigheten att kunna beskriva och förutse de aktörer och den verksamhet man avser att undanta. Med tanke på

¹⁸ I förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden görs t.ex. undantag för luftfart med svenska militära luftfartyg och svenska luftfartyg som används av Försvarmakten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Lantmäteriet, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut eller Affärsverket svenska kraftnät, eller med luftfartyg när de används i räddningsinsatser enligt bestämmelserna i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (3, 5 §§). På liknande sätt föreskrivs i Transportstyrelsens nya föreskrifter om verksamhet med obemannade luftfartyg att föreskrifterna inte ska tillämpas på flygning med obemannade luftfartygssystem som används för militär verksamhet, tullverksamhet, polisär verksamhet, sök- och räddningsverksamhet, brandbekämpning, kustbevakning och haveriutredning (3 §).

det som redan sagts om den snabba teknikutvecklingen på området är det stor risk att uppräknigen snart blir obsolet. Såvitt vi har erfarit vid kontakter med berörda aktörer, upplevs den allmänna formuleringen i det befintliga tillträdesförbudet också vara välfungerande. Skulle behov uppstå i framtiden finns möjligheten att i förordningsform ha en uppräknig av den typ som nämnts eller att beslutande myndighet i respektive beslut om skyddsobjekt särskilt anger vilka aktörer/verksamheter som ska anses behöriga i det enskilda fallet.

Information och skyltning

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

Eftersom fråga är om att här tydliggöra att det aktuella tillträdesförbudet gäller luftrummet ovanför och runt skyddsobjekt, har kommittén övervägt om ytterligare informationsåtgärder kan föreslås. Ett alternativ kunde t.ex. vara att de aktuella områdena där tillträdesförbud råder tydliggörs i luftfartsverkets s.k. UAV-karta eller andra hjälpmedel som finns för drönaroperatörer på luftfartens område.¹⁹ En jämförelse kan här göras med vad som gäller för vattenområden enligt 5 § 6 skyddslagen, vilka enligt skyddsförordningen ska utmärkas på bl.a. allmänna kartor och sjökort (13 §). Det måste dock beaktas att poängen med vissa skyddsobjekt är att deras geografiska belägenhet hålls så dold för allmänheten som möjligt. Vidare är det ur ett skyddsperspektiv olämpligt att samtliga eller ens många skyddsobjekt visas samlat på t.ex. en kartbild. Under kommitténs arbete har det därför från såväl militärt som civilt håll uttryckts att någon sådan kartläggning inte är lämplig.

¹⁹ Luftfartsverket har utarbetat en specialgjord interaktiv karta för flygning med obemannade luftfartyg som avser att underlätta för operatörer att avgöra var de kan flyga utan att störa ordinarie flygtrafik, se daim.lfv.se/echarts/dronechart/. Information av mer tillfällig karaktär för luftfart generellt finns att finna i informationssystemen AIP SUP (Aeronautical Information Publication Supplement) och NOTAM (Notice to Airman), bägge tillgängliga online.

Ett alternativ skulle kunna vara att utöka befintlig skyltning på plats vid objekten med någon typ av skyltning/märkning som kan ses från luftrummet. Med tanke på möjligheter att med satellitbilder och liknande skapa sig översyn över stora områden, kan även en sådan lösning i praktiken innebära att skyddsvärd information görs tillgänglig i aggregerad form. Kommittén har mot denna bakgrund inte kunnat finna en annan lämplig ordning än att information om skyddsobjektet och gällande förbud såsom i dag ska framgå av skyltning vid objektet. Vi anser också att en sådan ordning bör kunna godtas ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Så länge en drönare flygs inom synhåll bör operatören kunna upptäcka skyltning och annan information som klargör skyddsobjektet och de förbud som där råder. För flygning utom synhåll krävs särskilt tillstånd (se ovan avsnitt 9.1.2 om luftfartslagstiftningen) och det bör för dessa fall kunna förut sättas att operatören vidtar förberedelser för flygningen, såsom att undersöka om några särskilda restriktioner gäller för det tänkta flygområdet. En hjälp skulle här kunna vara att den tillståndsgivande myndigheten vid tillståndsgivandet kan erinra om att skyddsobjekt med tillträdesrestriktioner i luftrummet kan finnas i området.

En angränsande fråga som har med information att göra är om det föreslagna tydliggjorda tillträdesförbudet föranleder behov av något samrådsförfarande med eller särskild informationsplikt gentemot några myndigheter, utöver vad som i dag sker vid beslut om skyddsobjekt. I skyddsförordningen anges att ett beslut om skyddsobjekt ska föregås av samråd med berörda statliga myndigheter om det finns behov av det. Vidare framgår av förordningen att den beslutsfattande myndigheten vid behov ska underrätta berörda statliga och kommunala myndigheter om beslutet.²⁰ Tillkommande behov av samråd och/eller information bör alltså kunna lösas inom befintligt regelverk.

Det är av vikt att Transportstyrelsen, såsom expert- och tillståndsgivande myndighet i fråga om luftrum och flygrestriktioner, i största möjliga mån får kännedom om beslut om skyddsobjekt. Inte minst är detta viktigt om luftrummet ovanför skyddsobjektet ingår i ett gällande restriktionsområde för flygtrafik. Transportstyrelsen kan meddela särskilda godkännanden för flygning inom

²⁰ 4–5 §§ skyddsförordningen. I samma paragrafer finns särskilda regler om samrådsförfarande och informationsdelning mellan beslutsfattande länsstyrelse och Försvarsmakten.

restriktionsområden, vilket visserligen inte påverkar gällande tillträdesförbud enligt skyddslagen. Det är dock önskvärt, inte minst ur enskildas perspektiv, att regelverket beträffande användningen av luftrummet är så enhetligt och lättbegripligt som möjligt. Samtidigt kan säkerhetsskäl göra att informationsdelning när det gäller skyddsobjekt inte bör ske, eller att ytterligare säkerhetsåtgärder först behöver vidtas. Närmare former för informationsdelning mellan berörda myndigheter och för informationsgivning till allmänheten behöver etableras mot bakgrund av detta.

10.2.3 Motstående intressen

Kommittén bedömer att förslaget i denna del inte är en utvidgning av tillträdesförbudet utan ett förtydligande. Vi anser dock att en avvägning mot motstående intressen ändå bör göras, inte minst mot bakgrund av att frågan om tillträde till skyddsobjekt med drönare, såvitt vi har kunnat finna, inte har analyserats specifikt tidigare. Kommittén kan dock inte se att några starka motstående intressen gör sig gällande mot att obehörigt tillträde med drönare till skyddsobjekt ska vara förbjudet. En drönares vanligaste användningsområden, filmning och fotografering, är redan i dag i de flesta fall förbjudna när det gäller skyddsobjekt. Genom tydliggörandet står det klart att själva tillträdet i sig är förbjudet. Inskränkningen rör då främst själva passagen. Att en operatör i sådant fall får ändra sin flygrutt för att undvika skyddsobjektets gränser och ett visst område runt och ovanför skyddsobjektet ter sig i sammanhanget som en mindre begränsning. Förbudet träffar dessutom enbart obehörig trafik och verksamhet. Behörig trafik eller verksamhet utförd av t.ex. räddningstjänst, polis eller sjukvård, är avsedda att falla utanför bestämmelsen.

Resonemanget om motstående intressen bör enligt kommitténs mening gälla på motsvarande sätt när det handlar om tillträde till skyddsobjekt med andra obemannade farkoster än drönare.

10.2.4 Straffsanktion

Kommitténs utgångspunkt har varit att en överträdelse av det förtydligade förbudet ska vara straffsanktionerad på samma sätt som övriga förbud enligt skyddslagen. I dagsläget innebär skyddslagens

ansvarsbestämmelse att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder något av skyddslagens förbud kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken (30 §). Regeringen har dock föreslagit en lagändring, som bl.a. innebär att bestämmelsen inte längre ska vara subsidiär i förhållande till brottsbalken, att brott mot skyddslagens tillträdesförbud ska delas in i två svårighetsgrader och att straffskalan för brottet ska höjas.²¹ För brott av normalgraden ska böter inte längre ingå i straffskalan och straffet ska höjas till maximalt två års fängelse. För ringa brott ska böter eller fängelse i högst sex månader kunna dömas ut.²²

Som skäl för att höja straffskalan anges i regeringens proposition om en skärpt straffrättslig reglering av obehörigt tillträde till skyddsobjekt bl.a. att intresset för underrättelseinhämtning om och störande av både militär och civil samhällsviktig verksamhet har ökat.²³ Vidare anges bl.a. följande.

Samhällsutvecklingen har inneburit att andra samhällsfunktioner än de som traditionellt värnats av skyddslagstiftningen har tillkommit eller fått en ökad betydelse. Komplexiteten och sårbarheten i samhället och de olika verksamheterna har ökat. Samtidigt har det uppkommit nya hot mot både de mer traditionellt skyddade verksamheterna och de nyare samhällsviktiga funktionerna. Störningar av verksamheten vid dessa olika objekt eller påfrestningar på säkerheten vid dem kan medföra allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet eller samhället i övrigt och även drabba enskilda hårt till följd av att obehöriga personer bereder sig tillträde till skyddsobjekten. Intrången kan påverka möjligheterna att på ett normalt sätt fullgöra uppgifterna i verksamheten eller upprätthålla en normal drift av denna. Intrången kan också äventyra säkerheten vid skyddsobjekten. Exempelvis kan ett intrång på en flygplats start- eller landningsbanor, oavsett om det är en civil eller militär flygplats, få avsevärda konsekvenser.²⁴

Regeringen hänvisar i propositionen också till den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016–2020 (prop. 2014/15:109) och bedömer att den medför att det blir än viktigare att skärpa synen på

²¹ Proposition 2017/18:102 En skärpt straffrättslig reglering av obehörigt tillträde till skyddsobjekt. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

²² Brotten föreslås rubriceras *obehörigt tillträde till skyddsobjekt* och omfatta även olovligt kvarstannande. För brott mot utbildningsförbudet och övriga förbud enligt skyddslagen föreslås inga ändringar i straffskalan, däremot nya rubriceringar: *olovlig utbildning av skyddsobjekt* respektive *olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt*.

²³ Prop. 2017/18:102 s. 29.

²⁴ A.a. s. 25 f.

angrepp riktade mot verksamhet som ingår i det militära och civila försvaret. Regeringen konstaterar sammanfattningsvis att

[...] intrång på skyddsobjekt numera utgör ett delvis annorlunda och ett större hot mot samhället och de enskilda som direkt berörs av brottet än vad det gjort tidigare.²⁵

En drönares möjliga användningsområden medför enligt kommitténs uppfattning att ett intrång med hjälp av en drönare kan utgöra ett minst lika stort hot som ett direkt intrång av en fysisk person. Den ovan redovisade lägesbilden som regeringen ger uttryck för ifråga om en förändrad hotbild och de allvarliga konsekvenser fysiska intrång i skyddsobjekt i dag kan medföra, gäller också i hög grad intrång med drönare. Kommittén anser att detta utgör skäl för att låta överträdelser av det föreslagna förtydligade tillträdesförbudet omfattas av samma rubricering och straffskala som är föreslaget för annat obehörigt tillträde till skyddsobjekt. Därvid bör de utgångspunkter för gradindelning och straffvärdesbedömning kunna gälla, som anges i regeringens proposition om en skärpt straffrättslig reglering av obehörigt tillträde till skyddsobjekt.

I propositionen exemplifieras ringa brott på följande sätt.

Ringa brott kan till exempel vara en överträdelse av ett tillträdesförbud som skett utan att någon inhägnad eller liknande runt skyddsobjektet har passerats, en överträdelse som varit kortvarig samt, i undantagsfall, som skett av oaktsamhet eller utan direkt avsikt att åsidosätta tillträdesskyddet för objektet. Vidare bör det krävas att intrånget inte medfört några eller endast medfört försumbara störningar av verksamheten vid skyddsobjektet.²⁶

Motsvarande bör kunna gälla vid obehöriga tillträden med drönare, där sådana omständigheter kan vara för handen. Inte minst kan man förvänta sig att obehöriga tillträden i luftrummet i de flesta fall sker utan att någon inhägnad eller liknande passerats, eftersom luftrummet ovanför skyddsobjekt sällan är inhägnat. Avsaknaden av rent fysiska barriärer ökar förstås också risken för att överträdelser i luftrummet kan komma att ske av okunskap eller oaktsamhet.

Även beträffande försvårande omständigheter bör vägledning i bedömningen kunna hämtas ur den nämnda propositionen. Där an-

²⁵ A.a. s. 26 f.

²⁶ A.a. s. 49.

ges som exempel på omständigheter som bör beaktas i straffvärdehöjande riktning om och i vilken utsträckning det obehöriga tillträdet har medfört störningar i verksamheten eller risker för säkerheten vid skyddsobjektet – så länge dessa inte är av sådant slag att ansvar för annat brott, t.ex. sabotage, i stället ska dömas ut – eller om det har medfört kostnader för objektets ägare eller nyttjanderätts-havare.²⁷ Som ett tänkbart exempel på fall där överträdelse med drönare kan innehålla sådana omständigheter kan tänkas drönare som bryter mot skyddslagens tillträdesförbud inom en flygplats kontrollzon och orsakar såväl stor fara för säkerheten på platsen som omfattande avbrott och störningar i flygtrafiken.

Slutligen bör något sägas om brottskonkurrens. I den promemoria som föregått nyss nämnd proposition har konstaterats att ett handlande kan innefatta både intrång, dvs. brott mot tillträdesförbudet, och andra moment och därför också kan bedömas som ett annat brott.²⁸ I promemorian har också angetts att huruvida det i ett sådant fall inte ska dömas särskilt för intrånget, får avgöras i enlighet med sedvanliga principer om konkurrens.²⁹

Det är givet att frågor om brottskonkurrens kan uppkomma även vid brott mot tillträdesförbudet medels drönare eller annan obemannad farkost. Såvitt kommittén har kunnat bedöma, bör sådana frågor dock kunna lösas på motsvarande sätt som beträffande fysiska tillträden. Som en särskild fråga beträffande överträdelser i luftrummet kan man tänka sig fall då samma område omfattas av såväl skyddslagens tillträdesförbud som flygförbud enligt reglerna om restriktionsområden. Att fjärrstyra en drönare inom området kan då innebära en överträdelse av bägge förbuden. När det gäller sådana förbud som meddelats av Transportstyrelsen om tillfälliga restriktionsområden och som är straffsanktionerade enligt luftfartsförordningen, framgår av förordningen att ansvar enligt denna inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff enligt lag (13 kap. 2 §). Även beträffande övriga restriktionsområden anser kommittén att reglernas likartade skyddsintresse talar för att låta det lindrigare brottet

²⁷ A.a. s. 48 f.

²⁸ Promemoria om den straffrättsliga regleringen avseende obehörigt tillträde till skyddsobjekt (M 2013:A), mars 2014 s. 40.

²⁹ A.a.

konsumeras och att det alltså bara blir aktuellt att döma till ansvar för brott mot skyddslagens tillträdesförbud.³⁰

³⁰ Se om reglerna om restriktionsområden och straffsanktioner i avsnitt 9.1 om luftfartslagstiftningen ovan. Se om principer vid brottskonkurrens t.ex. Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, andra tryckningen 2011 s. 492 ff., särskilt s. 523.

11 Allmänt om skyddsvaktens utrustning och möjliga tekniker vid ingripande mot drönare

Detta kapitel avser att kort redovisa de praktiska förutsättningarna för skyddsvaktens ingripande mot drönare, ge en allmän bild av utvecklingen av möjliga tekniker och metoder vid ingripande mot drönare generellt och belysa komplexiteten i denna bild. Kapitlet innehåller inga förslag till lagändringar.

11.1 Allmänt om skyddsvakter

De personalkategorier som kan anlitas för bevakning av ett skyddsobjekt är polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt (9 § skyddslagen).

Beträffande kvalifikationer framgår av skyddslagen att den kan bli skyddsvakt som efter prövning blir godkänd med hänsyn till laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämpligheten i övrigt för uppgiften som skyddsvakt (25 §). I kontrollen av lämplighet ingår en säkerhetsprövning där en del kan utgöras av registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) (7 § skyddsförordningen). Försvarmakten godkänner den som inom Försvarmakten ska utses till skyddsvakt och som tillhör myndighetens personal. I övriga fall är det länsstyrelsen i det län där skyddsvakten är bosatt som utfärdar godkännandet (6 § skyddsförordningen). I det följande används benämningarna militär skyddsvakt för skyddsvakt som godkänns av Försvarmakten och civil skyddsvakt för den som godkänns av länsstyrelse.

11.2 Skyddsvaktens utrustning m.m.

När det gäller civila skyddsvakter beslutar Polismyndigheten om skyddsvaktens utrustning och utbildning i särskilda föreskrifter och allmänna råd. De nu gällande föreskrifterna trädde i kraft den 1 februari 2018.¹ Enligt dessa ska skyddsvakter bära uniform som otvetydigt skiljer sig från de uniformer som föreskrivs för poliser och ordningsvakter (4 kap. 1 §). De ska vidare vara utrustade med handfängsel och får utrustas med gummibatong eller expanderbar batong (5 kap. 1–2 §§). Efter särskilt godkännande och genomgång av relevant tilläggsutbildning får skyddsvakter vidare utrustas med hund, OC-spray och skjutvapen. Hund kan användas för eget skydd och ingripanden som sker med stöd av 11–13 §§ skyddslagen (se om dessa ingripanden i avsnitt 12.1 nedan) eller för att söka efter sprängämnen eller andra farliga föremål (sökhund) (5 kap. 3–5 och 9 §§). Den som tilldelats skjutvapen ska ges regelbundna tillfällen till träning i vapenhantering. Dessutom ska årligen fortbildning och kompetensskjutning genomföras med godkänt resultat. En civil skyddsvakt får som huvudregel endast bära och använda enhandsvapen som inte är helautomatiskt med en kaliber på högst 9 mm. Efter särskilt beslut av Polismyndigheten får skyddsvakten dock utrustas med förstärkningsvapen av annan typ och kaliber. Ammunitionen ska vara av den typ som polisen får använda i sina tilldelade vapen. Polismyndigheten får besluta om förstärkningsvapen om myndigheten bedömt ett skyddsobjekt vara särskilt känsligt för rikets säkerhet och att en konkret hotbild föreligger på en sådan nivå att förstärkt vapenkapacitet är nödvändig. Utbildning i hantering av förstärkningsvapen ska ske i samråd med Polismyndigheten. En skyddsvakt får inte vara utrustad med eller använda andra hjälpmedel avsedda för våldsanvändning än de som nämns i de nämnda bestämmelserna (5 kap. 9–10 §§).

För militära skyddsvakter har Försvarsmakten meddelat särskilda föreskrifter om utbildning och utrustning som gäller vid bevakning av skyddsobjekt (Försvarsmaktens skyddsföreskrifter, FFS 2010:5). Dessutom finns grundläggande allmänna regler om bevakning i Försvarsmaktens föreskrifter om vaktjänst inom Försvarsmakten (VaktB, FFS 2010:6). Reglerna för militära skyddsvakter överensstämmer i stora delar med vad som gäller för civila skyddsvakter i fråga om ut-

¹ PMFS 2017:9, FAP 694-1.

märkande klädsel och utrustning. Den viktigaste skillnaden är dock att en militär skyddsvakt i normalfallet alltid ska vara utrustad med skjutvapen och att det redan som huvudregel inte finns några begränsningar i typ av vapen eller kaliber, annat än att skjutvapen, utrustning och hundar ska tillhandahållas av Försvarmakten (10 §§ i de två nämnda föreskrifterna). I doktrinen har som skäl till att andra regler gäller för beväpningen av militära skyddsvakter angetts att det finns goda grunder att anta att hotbilden mot militära objekt är på en annan och högre nivå än vad gäller för civila objekt och att detta gäller inte minst i kristider.² Utöver skjutvapen får en militär skyddsvakt utrustas med handfängsel och batong. Efter särskilt beslut kan även andra vapen eller hund komma ifråga (10 § VaktB). I fråga om klädsel gäller för personal under tjänstgöring ett generellt krav på uniform eller tjänstedräkt. En militär skyddsvakt ska dessutom bära särskild armbindel, annat emblem eller funktionsbeteckning som tydliggör att personen tjänstgör som just skyddsvakt (10 § VaktB, 8 § Försvarmaktens skydds föreskrifter).

11.3 Möjliga metoder och tekniker vid ingripande mot drönare

11.3.1 Allmänt

Nedan följer en kort genomgång av de tekniker som i dag finns på området eller är under utveckling. Kommittén har i dessa delar hämtat information från handläggare och forskare vid bl.a. Polisens Nationella Operativa Avdelning (NOA) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Tekniken på området utvecklas snabbt, vilket inte minst har att göra med de olika typer av drönare och operatörer som kan agera i luftrummet och som måste tas hänsyn till vid framtagande av verk samma skydd. Generellt kan sägas att dagens metoder är effektiva mot hobbydrönare och andra relativt oerfarna operatörer som av oaksamhet eller okunskap flyger inom förbjudna områden. När det gäller verkliga hot i form av drönare som agerar i säkerhetshotande syfte, kan de ha en långtgående kapacitet att genom t.ex. modifier-

² Ryding-Berg, Säkerhetsskydd – bestämmelser om säkerhetsskydd för enskilda och för det allmänna, första upplagan 2016, Wolters Kluwer s. 37.

ing av teknik eller metoder undgå upptäckt eller ingripande. Det handlar här om en ständig teknikkapplöpning där medel och motmedel utvecklas.

11.3.2 Detektion (upptäckande)

Det går att se en drönare med bara ögat, men då har den redan kommit relativt nära. Med tanke på hur snabbt en drönare kan ta sig fram finns det en stor fördel i att så tidigt som möjligt upptäcka den och vinna tid för förberedelse av ett eventuellt ingripande. Ljushöjningsförhållanden och terräng kan dessutom göra att det är svårt eller omöjligt att överhuvudtaget upptäcka en drönare utan hjälpmedel. Sådana hjälpmedel finns och utvecklas fortlöpande. De fungerar dock i varierande grad beroende på främst typ av drönare och hur den styrs, liksom på ställda prestandakrav i detektionssystemet samt det skyddade objektet och dess förutsättningar.

Det finns fyra huvudmetoder för detektion i luften. För det första kan man använda sig av *akustiska sensorer* och lyssna efter det ljud som drönare avger. En nackdel med metoden är dock att den med dagens teknik endast kan upptäcka objekt på kort avstånd. För detektion på längre avstånd kan kamerasystem med *optiska sensorer* (visuellt eller med exempelvis IR) användas. Kamerasystem för såväl optisk övervakning som upptagning av ljud kan dock kräva särskilt tillstånd enligt kameraövervakningslagen, vilket kort utvecklas nedan. Vidare kan *radarsystem* användas. Drönare kan dock vara svåra att upptäcka med radar eftersom de ofta är små och består av material som radarsystem har svårt att uppfatta. En ytterligare metod med betydligt längre räckvidd är *spaning efter specifika radiosignaler*. De flesta fjärrstyrda drönare som finns tillgängliga kommersiellt använder sig av standardiserade länktyper på specifika frekvensband. Dessa kan därför vara mest effektiva att lyssna efter. Nackdelen är att systemet inte hittar drönare som använder andra frekvensband, eller dem som över huvud taget inte styrs via radiosignaler.

De nämnda metoderna används som sagt i luftrummet. När det gäller vatten finns andra typer av system, bl.a. ekolod (hydrofon/sonar).

För kameraövervakning krävs i vissa fall särskilt tillstånd enligt kameraövervakningslagen. Detta gäller som huvudregel när kameran

riktas mot plats dit allmänheten normalt har tillträde. Enligt ett särskilt undantag i 10 § andra stycket 5 kameraövervakningslagen krävs dock inte tillstånd vid övervakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 5 § 1–4 eller 6 § första stycket skyddslagen har förklarats vara skyddsobjekt, om övervakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet. Undantaget gäller även avlyssning och upptagning av ljud, men för sådan verksamhet gäller en upplysningsplikt enligt samma lag (27 § fjärde stycket). Undantagna från undantaget är dock byggnader, andra anläggningar och områden som används för eller är avsedda för fredstida krishantering enligt 4 § 4 skyddslagen (10 § tredje stycket). Det sagda innebär att tillstånd i samtliga fall krävs för kameraövervakning som ska omfatta område som sträcker sig längre bort utanför skyddsobjektet än ”dess omedelbara närhet”. Med detta begrepp avses ett begränsat område som är beläget i direkt anslutning till skyddsobjektet.³

11.3.3 Ingripande

Även på detta område finns olika metoder, vars effektivitet varierar beroende på vilken typ av drönare det är fråga om och dess kontrollteknik, liksom det skyddade objektet och dess förutsättningar. De olika metoderna kan antingen innebära att drönaren oskadliggörs eller att den förstörs. Inom polisen talar man i detta sammanhang om ”softkill”- respektive ”hardkill”-metoder.

Bland de metoder som innebär minst risk för skador på drönaren och annat i närområdet kan nämnas *fångande nät*. Tekniken innebär att en enhet, t.ex. en handhållen nätbazooka eller en egen drönare med särskild funktion, skjuter ut ett nät som kapslar in drönaren och landar med den. Med tanke på hur snabba och lätttrörliga drönare är, är de dock svåra att fånga på detta sätt. En annan möjlig metod är att

³ Prop. 2012/13:115 En ny kameraövervakningslag s. 75. Vårt att märka är att Försvarmakten under lagens beredning föreslog att gränsen för undantaget från tillståndsplikt skulle vara ”invid” skyddsobjektet, för att bättre stämma överens med skyddslagens gränser när det gäller skyddsvaktens rätt att vidta vissa tvångsåtgärder. Regeringen noterade dock att skyddsobjektets geografiska belägenhet är avgörande vid tolkningen av begreppet ”invid” i skyddslagen och att motsvarande begrepp i kameraövervakningslagen skulle innebära att ett i vissa fall förhållandevis stort område utanför själva skyddsobjektet kunde övervakas utan krav på tillstånd och upplysning. Enligt regeringens uppfattning utgjorde begreppet därför inte en lämplig avgränsning av undantagen.

sända ut *rök/dimma* i luftrummet där drönaren flyger, för att slå ut dess kamerafunktion. Någon närmare precision eller mer långvarig effekt kan dock av naturliga skäl inte uppnås. Vidare är räckvidden begränsad. I bl.a. Frankrike och Nederländerna har försök vidare gjorts att använda *dresserade fåglar*, främst örnar och falkar, som ska flyga ikapp drönare och fånga dem med sina klor. Även denna metod är förenad med svårigheter och innebär inte minst en skaderisk för de fåglar som används.

En mer utvecklad metod är *radiostörning*, dvs. att man genom en särskild radiosändare stör den radiokommunikation som drönaren ifråga använder sig av för styrning. Detta förutsätter dock att drönaren styrs via just radiolänk. Drönare reagerar olika på störningen och det är därför svårt att förutse hur en viss drönare kommer att bete sig. Vissa drönare störtar och andra stannar hovrande i luften. Det förekommer också att drönare landar eller flyger till sin förprogrammerade hemdestination. Att en drönare störtar kan innebära att den förstörs och att den också riskerar att skada annat/andra, vilket försvårar användningen i t.ex. urban miljö där många människor vistas. Mer avancerade varianter av radiosignalbaserat ingripande skulle i framtiden kunna vara en slags *kapning* av drönaren, där man med egen radiosändare "övertalar" en drönares kontrollenhet och själv fjärrstyr drönaren eller, om drönaren använder en förprogrammerad rutt, sänder ut falska GPS-signaler så att drönaren "tror" att den befinner sig någon annanstans.

Användning av störningsteknik mot radiostyrda drönare förutsätter störsändare, vilka som huvudregel är otillåtna enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och tillhörande förordning (2003:396). Undantagna är bl.a. sändare som behövs i Försvarsmaktens, Försvarets radioanstalts och Försvarets materielverks verksamheter. Efter en regeländring som trädde i kraft i juni 2017 har dessutom Polismyndigheten rätt att inneha sådana radiosändare bl.a. som en nationell resurs i sin verksamhet till skydd mot obemannade luftfartyg (se 14 § förordningen om elektronisk kommunikation). Utöver att störningsteknik i dagsläget är kostsam, finns alltså även lagliga begränsningar som gör att endast ett fåtal aktörer får använda den.

När det gäller teknik som innebär att drönaren förstörs kan till en början nämnas olika former av *kinetisk energi*, dvs. projektiler från skjutvapen. Här kan främst finkalibriga vapen av olika slag eller gra-

nater komma ifråga, liksom egna drönare utrustade med sådana vapen. Det är dock svårt att träffa en drönare med sådana vapen eftersom drönare är små och förflyttar sig snabbt. Dessutom tillkommer i många fall risken att skada personer eller saker som oavsiktligen kan träffas av ammunitionen eller drönaren. Den senare nämnda risken gäller förstås för alla typer av metoder där drönaren förstörs och störtar. En annan sådan metod är *laservapen* som värmer sönder målet. Denna teknik förekommer på bl.a. vissa militära fartyg men tekniken innebär i dagsläget en otymplig och strömkrävande utrustning och behöver därför utvecklas ytterligare. Vidare finns en metod som använder sig av en *elektromagnetisk puls*, High Power Microwave (HPM). Metoden har dock i princip verkan i alla riktningar, vilket gör verktyget till en slags elektromagnetisk bomb som orsakar stor förstörelse även runtom själva målet. Ett närliggande alternativ som i större mån kan undvika oavsiktliga skador är en *riktad* kraftig elektromagnetisk puls, High Power Electromagnetic pulse (HPEM).

11.3.4 Försök till permanent skydd

Utöver direkta ingripandesätt mot enskilda drönare finns även tekniker för att mer permanent försöka hindra drönare från att flyga in i ett område. Det är då fråga om ett fysiskt/tekniskt skydd av objekt eller områden snarare än en utrustning för enskilda ingripanden. En given metod är förstås att genom *fysiska nät/tak* förhindra att drönare tar sig in eller släpper ned föremål inom ett område. Som exempel på mer tekniska lösningar kan dock nämnas permanenta och ständigt aktiva s.k. drönarsköldar, vilka kan upptäcka drönare och därefter inom ett visst område störa ut dess radiokommunikation. Vidare kan nämnas s.k. *geo-staket* (geo-fencing), som innebär att ett område inhägnas virtuellt, exempelvis inom angivna koordinater, och att drönare vid tillverkningen eller vid systemuppdatering programmeras att inte kunna flyga inom området. Ett problem med geo-staket är att tillverkare, för att kunna programmera drönare på avsett sätt, måste delges information om de inhägnade områdena. För många känsliga områden och anläggningar gäller att man vill hålla deras geografiska läge så dolt för allmänheten som möjligt. Ett annat problem är att den inprogrammerade informationen dels kan bli obsolet eller ofullständig, dels är relativt lätt att programmera bort.

Geo-staket är därför, såsom är fallet för flera av metoderna, främst effektiva mot hobbyoperatörer och andra som har vilja och avsikt att följa regelverket, snarare än verkliga antagonister.

12 Skyddsvaktens befogenheter vid ingripande mot drönare

Förslag: Kommittén föreslår att en ny bestämmelse införs i skyddslagen, vilken ger skyddsvakter befogenhet att ingripa mot drönare och andra obemannade farkoster om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften. Kommittén föreslår också att bestämmelsen ger skyddsvakter rätt att vid ingripandet använda våld mot egendomen, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

12.1 Skyddsvaktens befogenhet att ingripa enligt skyddslagen

Skyddsvakter har i skyddslagen försetts med en rad befogenheter att använda vid bevakningen av skyddsobjekten. Av naturliga skäl är befogenheterna främst inriktade på ingripanden mot fysiska personer. Skyddsvakter har t.ex. rätt att kroppsvisitera en person som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller uppehåller sig invid ett skyddsobjekt och får därvid även undersöka fordon, fartyg och luftfartyg, om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt skyddslagen (10–11 §§). Viktigt att märka är att endast fordon, fartyg och luftfartyg som har medförts till platsen av den som är föremål för kroppsvisitationen får undersökas enligt bestämmelsen.¹ Skyddsvakterna har vidare rätt att inom och invid skyddsobjektet avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta bl.a. en person som brutit

¹ Prop. 1995/96:129, Säkerhetsskydd s. 91–92 och Ryding Berg, Skyddslagen, En kommentar, tredje upplagan 2011, Zeteo, kommentaren till 11 § s. 51 f.

mot något av skyddslagens förbud eller vägrat underkasta sig kroppsvisitation (12 §). Skyddsvakter har dessutom inom skyddsobjektet eller i dess närhet samma befogenhet som polismän att gripa någon som det finns skäl att an hålla för vissa grova brott, nämligen spioneri, sabotage, terroristbrott och grovt rån, samt förberedelse till sådant brott. Denna rätt gäller även om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet (13 §). Skyddsvakter har slutligen, precis som alla andra, rätt till envars gripande enligt rättegångsbalkens regler.² När det gäller den frågeställning vi nu står inför, nämligen ingripande mot drönare, är nämnda befogenheter inte alltid användbara. Vid sådana ingripanden kan man nämligen inte räkna med att någon ansvarig fysisk person, operatören, finns på plats eller ens i närområdet, i vart fall inte inom det begränsade område som skyddsvakter normalt har mandat att operera i (se om vad som menas med begreppen ”invid” skyddsobjektet och ”i dess närhet” i avsnitt 10.2.2 om tillträdesförbud ovan). Drönare kan fjärrstyras eller förprogrammeras och utvecklingen går dessutom snabbt framåt när det gäller deras räckvidd och uthållighet i luften. Vid överväganden av lämpliga befogenheter i förhållande till drönare får man därför utgå från att ingripande i dessa fall måste kunna ske enbart mot drönaren, utan att någon fysisk person kan konfronteras. Någon sådan uttrycklig befogenhet för skyddsvakter att gripa mot enbart egendom finns inte i dagslaget. Visserligen finns regler om beslag, vilka vi kommer att återkomma till. Dessa regler avser förenklat sagt att möjliggöra ianspråktagande av egendom som kan vara av betydelse för utredning av brott mot lagen eller vara förverkad. En drönare som använts som hjälpmedel vid brott mot skyddslagen bör regelmässigt vara av stort värde för utredningen av det brottet. Det är alltså av intresse att reglerna om beslag är lämpligt utformade i förhållande till drönare, vilket analyseras närmare i avsnitt 12.4 nedan. Beslagsreglerna har dock inte till direkt syfte att förhindra en fortsatt överträdelse av skyddslagens förbud och/eller avvärja en fara eller ett angrepp som drönaren aktualiserar, vilket ett ingripande mot drönare också, om inte primärt, bör kunna syfta till.³

² 24 kap. 7 § rättegångsbalken. Av bestämmelsen framgår att den som begått brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller flyende fot, får gripas av envar. Detsamma gäller den som är efterlyst för brott.

³ Se mer om skyddslagens regler om beslag i avsnitt 12.4 nedan. Det kan tyckas teoretiskt att försöka utmönstra olika avsikter bakom ett ingripande – i de flesta fall syftar ett ingripande

Redan av dessa skäl anser kommittén att en regel bör införas i skyddslagen, som ger skyddsvakter befogenheten att i den mån så krävs för att fullgöra bevakningsuppgiften ingripa mot drönare och andra obemannade farkoster. Vid ett sådant ingripande kan våld mot egendomen behöva användas. Begreppet våld mot egendom och befintliga regler om våldsanvändning behandlas närmare i nästa avsnitt. Därefter återkommer vi till förslaget om en ny bestämmelse. Avslutningsvis berörs frågor om beslag och skadestånd.

12.2 Skyddsvaktens rätt till våldsanvändning enligt gällande lag

12.2.1 Våld mot egendom

Ett ingripande mot drönare kan innebära våldsanvändning. Med våld avses vanligtvis våld mot person, men även våld mot egendom är reglerat i lag. Enligt polislagens (1984:387) bestämmelser om våldsanvändning handlar det inte om varje fysisk befattning med föremål eller lösa saker, utan det krävs att åtgärden är ägnad att åstadkomma åverkan eller i övrigt sker med våldsamma medel.⁴ Skyddsvakter bör sträva efter ingripandesätt som inte innebär att drönaren förstörs och/eller störtar, inte minst med hänsyn till risken att skada någon/något på marken. Det är dock svårt att tänka sig ingripandesätt som inte alls inverkar på drönaren eller dess funktion; syftet är trots allt att oskadliggöra den och effekten kan då bli att den blir skadad eller förstörd. Det måste därför kunna bli fråga om våldsanvändning i den mening som avses i polislagen.

Skyddsvakter omfattas i fråga om våldsanvändning av vissa bestämmelser i polislagen och, liksom alla andra, av de allmänna bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken, däribland reglerna om nödvärn och nöd (1 och 4 §§). Reglerna är av naturliga skäl inriktade främst på våld mot person. I det kommande ska vi främst belysa de regler som kan vara aktuella vid ingripanden mot drönare.

förmodligen både till att förhindra en fortsatt överträdelse/avvärja ett hot och till att, om möjligt, ta drönaren i beslag. Det är dock av vikt att lagstöd för bägge syftena finns, eftersom beslagsreglerna inte bör användas för annat syfte än det avsedda.

⁴ Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar, tolfte upplagan 2017, Zeteo, kommentaren till 10 §.

12.2.2 Polislagens regler om våldsanvändning

Polislagens regler om våldsanvändning avser såväl våld mot person som mot egendom.⁵ Enligt 10 § första stycket får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, under vissa förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Detta gäller bl.a. när

- polismannen möts med våld eller hot om våld (punkten 1),
- någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande (punkten 2) eller
- polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken. Våld mot person får dock brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd (punkten 4 och andra stycket).

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

När det gäller de tjänsteåtgärder som är aktuella för skyddsvakter kan alltså förenklat sägas att skyddsvakter enligt polislagens

⁵ Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar, tolfte upplagan 2017, Zeteo, kommentaren till 10 §.

bestämmelser kan ha rätt att bruka våld när de ska omhänderta eller avvisa någon eller genomföra kroppsvisitation eller beslagta något och, om fråga är om våld mot person, de då möts av motstånd. För militära skyddsvakter gäller dessutom att de har rätt att bruka våld när de möts av våld eller hot om våld.

Som vi kan se är dessa åtgärder kopplade till ingripande mot eller i vart fall kontakt med en fysisk person. De är därmed inte alltid användbara vid ingripande mot drönare, i vart fall inte då drönarens operatör inte finns på plats eller kan konfronteras. Undantag är möjligen situationer då drönaren kan anses innebära ett hot om våld mot en militär skyddsvakt (t.ex. genom att vara utrustad med ett synligt vapen) och våld i samband med beslag som nämns i punkten 4, om förutsättningar finns att ta drönaren i beslag.⁶ Avsikten med beslag är dock en annan än att oskadliggöra drönaren med risk att skada eller förstöra den. Beslagtagen egendom ska tvärtom i största möjliga mån vårdas. Det är därför tveksamt om våldsbefogenheten som följer med beslag ensam kan legitimera våldsanvändning vid ett ingripande som sker i annat eller delvis annat, oskadliggörande, syfte.

12.2.3 Våld enligt bestämmelserna om nöd och nödvärn m.m.

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

När det gäller nödvärn förutsätts, såvitt nu är av intresse, att det är fråga om ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom (24 kap. 1 § brottsbalken). Bestämmelsen omfattar inte rena angrepp på offentliga intressen.⁷ Våldsanvändning för att avvärja t.ex. spioneri eller olovlig utbildning eller avlyssning kan alltså inte legitimeras av nödvärnsbestämmelsen. Därmed bortfaller flera av de angreppstyper som kan befaras när det gäller drönare. Man kan dock tänka sig att en drönare fysiskt angriper skyddsobjektet, t.ex. med vapen eller sprängmedel. Skulle ett sådant angrepp vara för handen kan det vara tillåtet för skyddsvakten att använda

⁶ Se om förutsättningarna för beslag avsnitt 12.4 om beslagsreglerna nedan.

⁷ Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar, version juli 2017, Zetee, kommentaren till 24 kap. 1 § under rubriken Nödvärnssituationen.

våld för att avvärja angreppet enligt nödvärnsbestämmelsen. Visserligen kan man fråga sig hur ofta en skyddsvakt på förhand kan avgöra om ett fysiskt angrepp är överhängande. Tänkbara fall skulle dock t.ex. kunna vara en drönare som är försedd med synligt vapen eller ett påbörjat angrepp, t.ex. då flera drönare är inblandade.

Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse (24 kap. 4 § brottsbalken). I jämförelse med nödvärnsbestämmelsen ska särskilt noteras att regeln om nöd dels gäller redan vid *fara*, dels omfattar även *offentliga intressen*.⁸ Här kan man alltså tänka sig ingripande för att avvärja sådana handlingar som nyss nämnts, t.ex. olovlig utbildning eller avlyssning.

För bägge bestämmelserna krävs att en bedömning görs ur försvarlighetssynpunkt. Enligt nödvärnsbestämmelsen krävs att handlingen inte är uppenbart oförsvarlig och enligt nödbestämmelsen att handlingen inte är oförsvarlig (24 kap. 1 respektive 4 §§). I dessa begrepp ligger förenklat att hänsyn ska tas bl.a. till farans eller angreppets beskaffenhet, våldsanvändningen och omständigheterna i övrigt. Med beaktande av ett skyddsobjekts skyddsintresse, de hot en drönare innebär och att våldsanvändningen inte riktar sig mot person utan egendom, bör bestämmelserna kunna tolkas relativt generöst i förhållande till ett ingripande mot en drönare. I vissa fall bör till och med skjutvapen användning kunna anses tillåten. Användning av skjutvapen är visserligen inte ett optimalt angreppssätt mot drönare i normalfallet. För rena undantagssituationer där andra alternativ saknas är det dock av intresse att en sådan säkerhetsventil kan finnas. I betänkandet till 2010 års skyddslag förs ett resonemang om att det bör vara tillåtet att till skydd för egendom använda skjutvapen, t.ex. mot en obemannad fjärrstyrd anordning med sprängmedel eller liknande.⁹

När det gäller skjutvapen kan det noteras att militära skyddsvakter omfattas av förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vaktjänst inom Försvarmakten (den s.k. skjutvapenförordningen). Enligt förordningen får den som handlar i nödvärn enligt brottsbalken använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot sig själv eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld

⁸ A.a.

⁹ SOU 2008:50 s. 154.

(2 §).¹⁰ Vidare får den som enligt 10 och 29 §§ polislagen får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd därvid använda skjutvapen, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt (3 §). För civila skyddsvaktens del finns ingen motsvarande reglering om skjutvapenanvändning. För dem anses gälla att skjutvapen får användas i de situationer då det kan vara tillåtet att använda våld, dvs. bland annat i nödvärnssituationer. Dock bör även här, liksom enligt skjutvapenförordningen, gälla att skjutvapen får användas endast om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt.¹¹

12.3 En ny regel om ingripande mot drönare och andra obemannade farkoster

Förslag: Kommittén föreslår att en ny bestämmelse införs i skyddslagen och formuleras enligt följande.

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

Bestämmelsen föreslås utgöra ett andra stycke i 11 §.

12.3.1 Behovet av en ny bestämmelse

Som vi redogjort för är skyddsvaktens befintliga befogenheter enligt skyddslagen främst inriktade på ingripanden mot fysiska personer. De är därför inte alltid med självklarhet användbara vid ingripanden mot drönare, i vart fall om operatören inte finns på plats och

¹⁰ Detta kan jämföras med vad som gällde vid tillkomsten av 1990 års skyddslag. Motsvarande reglering fanns då i äldre föreskrifter (FFS 1983:31), som innebar bl.a. att skjutvapen utöver nödvärnsfallen fick användas för att avvärja angrepp som kunde orsaka allvarlig skada på skyddsforemålet om detta är av väsentlig betydelse för försvarsmakten. Vad som var skyddsforemål av väsentlig betydelse framgick av en särskild vaktinstruktion. Som exempel uppgavs i föreskrifterna befästning, ledningscentral, radaranläggning, teleanläggning, datoranläggning, hangar, mobiliseringsförråd, fartyg eller flygplan.

¹¹ SOU 2008:50 s. 155.

kan konfronteras. Det bör eftersträvas att skyddsvakter har uttryckliga befogenheter för att kunna hantera obemannade farkoster. Kommittén bedömer vidare att polislagens tillämpliga bestämmelser om våldsanvändning inte ger tillräcklig befogenhet vid skyddsvaktens ingripande mot drönare. Man kan som visats visserligen tänka sig att sådana ingripanden i vissa akuta fall kan omfattas av de allmänna nöd- eller nödvärnsbestämmelserna. Dessa bestämmelser är dock tänkta att avse undantagssituationer, där våldsanvändning sker för att avvärja ett enskilt angrepp eller hot. Det kan inte vara meningen att skyddsvakter ska behöva tillämpa reglerna om ansvarsfrihet vid genomförande av tjänsteåtgärder som mer regelmässigt kan antas ingå i deras mandat enligt skyddslagen. I stället bör sådan våldsanvändning som behövs för genomförande av tjänsteåtgärder i största möjliga mån komma till uttryck som uttryckliga bestämmelser. På motsvarande sätt har man resonerat kring polisens arbete och befogenheter. För poliser finns t.ex. i polislagen en särskild rätt att använda våld vid vissa nödliknande situationer.¹² Regeln innebär för dessa situationer knappast någon befogenhet som sträcker sig längre än vad som följer av brottsbalkens nödregel. Liksom i flera andra bestämmelser i polislagen tillgodoses dock intresset av att vad som är polisiära tjänsteplikter så långt som möjligt ska få stöd av positiva regler och inte behöva härledas ur principerna om straffrihet.¹³

Kommittén anser av dessa skäl att en särskild bestämmelse som ger skyddsvakter erforderligt mandat att kunna oskadliggöra drönare i vissa situationer bör införas i skyddslagen.

12.3.2 Närmare överväganden

Vilka ingripanden ska omfattas?

Liksom beträffande förslaget om ett tydligare tillträdesförbud har kommittén här eftersträvat en teknikneutral formulering som täcker även andra obemannade farkoster än drönare och som omfattar aktivitet i luften, på land och i vatten.

¹² 10 § 3 polislagen.

¹³ Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar, tolfte upplagan 2017, Zetee, kommentaren till 10 § under rubriken Situationer av nödvärns- eller nödkaraktär.

Den valda formuleringen utgår från syftet med ingripandet, utan att peka ut någon särskild metod eller teknik. Avsikten är i stället att bestämmelsen ska kunna fungera i takt med att nya metoder utvecklas och kan bli såväl möjliga som lagliga att använda för skyddsvakter. Syftet att ”fullgöra bevakningsuppgiften” återfinns också på annat håll i skyddslagen, nämligen i de bestämmelse som reglerar skyddsvaktens rätt att i vissa fall besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon m.m. (11 §) samt avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhändertaga en person (12 §). Vi har på detta sätt eftersträvat en enhetlig terminologi för de situationer då skyddsvakten med stöd av skyddslagen har uttryckligt mandat att agera.

Ett alternativ till användningen av begreppet ”ingripa” skulle kunna vara att mer explicit beskriva skyddsvaktens befogenheter vid ingripande mot en obemannad farkost. Här kan en jämförelse göras med ett nyligen framlagt finskt betänkande, som behandlar den finska försvarsmaktens mandat att ingripa mot drönare i vissa fall och som beskrivits närmare i avsnitt 9.3.2 ovan. Det mandat som där föreslås innebär fritt översatt en rätt att ”överta kontrollen över farkosten, hindra att den drivs eller annars ingripa i dess framfart”. Mandatet beskriver alltså olika sätt att ingripa mot drönaren. I dessa formuleringar ryms enligt förslaget t.ex. olika former av ingripande med störningsteknik eller ”kapning”, strålning och kinetisk påverkan (se om dessa begrepp i avsnitt 11.3.3 ovan om tekniker vid ingripande mot drönare). Enligt kommitténs mening kan man visserligen inte utesluta att skyddsvakter framöver kommer att kunna använda alla de typer av huvudmetoder som beskrivs i det finska förslaget. Att i dagsläget ge ett mer explicit mandat kräver dock en större översyn av annan lagstiftning som kan aktualiseras vid användning av t.ex. störningsteknik (bl.a. lagstiftning om elektronisk kommunikation). En sådan översyn har inte ingått i detta uppdrag. Att genom skyddslagen reglera vilka metoder som får användas faller dessutom utanför syftet med befogenhetsbestämmelsen, vilket är att reglera att ett utrymme för ingripande finns. Vilka metoder som sedan används för ingripandet får bero på den teknik som står till buds och hur den får användas enligt gällande regler. Begränsningar följer dessutom av att agerandet ska behövas för att fullgöra bevakningsuppgiften samt, för metoder som innebär våldsanvändning, av den behovs- och proportionalitetsbedömning som föreskrivs i den föreslagna bestämmelsen.

Behovs- och proportionalitetsbedömning

Kommittén har strävat efter att tydliggöra att ingripandet kan innefatta våldsanvändning mot farkosten, men att sådant våld endast ska få komma i fråga *i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt*. Skrivningen får på så sätt en liknande formulering som den allmänna bestämmelsen om våldsbefogenhet i förhållande till person och egendom i polislagen (se om 10 § polislagen i avsnitt 12.2.2 ovan), vilken också föreskriver en behovs- och proportionalitetsbedömning.

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

Geografisk begränsning

Kommittén bedömer det som lämpligt att mandatet för ingripande mot drönare och andra obemannade farkoster överensstämmer med gränserna för det förtydligade tillträdesförbudet för dessa. Detta bör vara tydligt och förutsägbart för såväl enskilda som skyddsvakter. Därtill är det en fördel om reglerna för ingripande är välavvägda i förhållande till exempelvis reglerna om beslag (se mer om dessa och kommitténs överväganden i avsnitt 12.4 nedan). Vi förslår därför att det geografiska mandatet för ingripande bör bestämmas till området inom och över skyddsobjektet samt i dess närhet. För en närmare analys av vad dessa gränser innebär hänvisas till avsnitt 10.2.2 om det föreslagna förtydligandet av tillträdesförbudet ovan.

12.3.3 Motstående intressen

Den föreslagna bestämmelsen ger skyddsvakter rätt till ingripande och våldsanvändning mot obemannade farkoster i vissa fall och innebär således att enskildas privata egendom under vissa förutsättningar får angripas. Enskildas motstående intresse av att förfoga över och skydda sin egendom måste förstås beaktas vid bedömningen av bestämmelsens lämplighet och legitimitet.¹⁴ Kommittén har vid denna bedömning bl.a. beaktat att användningen av drönare ökar i snabb takt, inte minst bland unga och andra hobbyaktörer. Det är troligt att det framöver kommer att finnas fler drönare och andra obemannade farkoster i användning och att de beroende på modell och tilläggfunktioner m.m. kan representera än större värden än vad som är fallet för de flesta drönare i dag. Med tanke på att luftrummet, i vart fall i dagsläget, inte innehåller några barriärer eller liknande får man också räkna med fall då någon av misstag eller rent förbiseende fjärrstyr sin drönare inom förbjudet område och därmed riskerar att få sin drönare nedtagen och i samband med detta kanske förstörd. Vägt mot skälen för bestämmelsen anser kommittén dock att denna risk måste kunna godtas. Vi hänvisar här till den hotbild som drönare innebär och sårbarheten i samhällsviktiga och skyddsvärda objekt. Inte minst är av intresse vad regeringen anfört i propositionen om strängare straffrättsliga regler i skyddslagen (se avsnitt 10.2.4 ovan), där det bl.a. konstateras att intrång på skyddsobjekt numera utgör ett delvis annorlunda och större hot mot samhället och de enskilda som direkt berörs av brottet än vad som var fallet tidigare. Mot denna bakgrund är det av stor vikt att regler finns på plats för att möjliggöra ett effektivt ingripande mot en obemannad farkost som används för ett sådant intrång. Kommittén anser också att den föreslagna regeln, med den behovs- och proportionalitetsbedömning som måste göras, innebär en väl avvägd våldsbefogenhet. Frågan om eventuellt skadestånd för skadad eller förstörd privat egendom berörs i avsnitt 12.5 nedan.

¹⁴ Dessa är av vikt även om intressena inte är skyddade av egendomsskyddet i Regeringsformens 2 kap. 15 § som, såvitt nu är av intresse, gäller skydd mot att tvingas avstå egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande. Kommittén har inte närmare analyserat huruvida egendomsskydden i Europakonventionens första tilläggsprotokoll art 1 eller Europeiska Unionens rättighetsstadga art 17.1 går längre än Regeringsformen i dessa avseenden. Oavsett om så är fallet, bör dock den föreslagna regeln kunna uppfylla kraven på en legitim och proportionerlig inskränkning.

Liksom på andra områden där våldsmandat finns, är den i slutändan viktigaste förutsättningen för ett bra resultat att de personer som innehar aktuella tjänster har rätt kompetens och gott omdöme för att kunna omhänderta det förtroende som uppdraget innebär. Att skyddsvakter har befogenheter och uppgifter att utföra vilka kan innebära att våldsanvändning kan aktualiseras, är inget nytt. Av skyddslagen följer också som nämnts att en skyddsvakt måste ha godkänts efter prövning som omfattar bedömning av bl.a. lämplighet. Det är av största vikt att man även fortsättningsvis vid utformningen av utbildning och utrustning för skyddsvakter tar i beaktande de befogenheter som faktiskt anförtros dem, liksom att det fortsatt ställs höga krav på skyddsvaktens allmänna lämplighet för uppgifterna i fråga.

12.3.4 Protokoll

Av 16 § skyddslagen framgår att det över kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden, gripanden och beslag ska föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit då åtgärden vidtog. Det är enligt kommitténs uppfattning naturligt att denna regel även ska gälla i förhållande till ingripanden som görs med stöd av den nya bestämmelsen om ingripande mot drönare och andra obemannade farkoster. Skyddsvakter ska alltså vara skyldiga att föra protokoll över sådana ingripanden. Ett tillägg om detta föreslås i 16 §.

12.4 Reglerna om beslag

12.4.1 Tillämpliga bestämmelser

Av rättegångsbalken framgår att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara förverkat på grund av brott får tas i beslag (27 kap. 1 §). Beslut om beslag fattas vanligen av åklagare eller förundersökningsledare, men också bl.a. den som med laga rätt griper en misstänkt eller verkställer kroppsvisitation får ta föremål i beslag som därvid påträffas (4 §). Skyddsvakter har alltså redan enligt rättegångsbalkens regler rätt att ta föremål i beslag som de påträffar vid kroppsvisitation som genomförs med stöd av 11 § skyddslagen eller då de med stöd av 13 § samma lag griper

en person som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage, terroristbrott och grovt rån, samt förberedelse till sådant brott. Rätten att ta föremål i beslag som påträffats vid gripande enligt 13 § skyddslagen framgår även direkt av bestämmelsen. Skyddsvakter har också, precis som alla andra, rätt att vid envarsgripande enligt rättegångsbalkens regler ta föremål i beslag som påträffas vid gripandet.

Skyddslagen innehåller vidare en egen bestämmelse som innebär att den som bevakar ett skyddsobjekt får ta föremål i beslag, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot denna lag eller vara förverkade (14 §). Bestämmelsen avser att vara en förstärkning av beslagsreglerna i rättegångsbalken.¹⁵

12.4.2 Förutsättningarna för beslag av drönare och andra obemannade farkoster

Både beslag enligt 13 § skyddslagen och rättegångsbalken är tydligt kopplade till ingripande mot fysiska personer och därmed inte med självklarhet användbara när det kommer till ingripande mot drönare.

När det gäller 14 § skyddslagen görs ingen sådan koppling i lagtexten. Enligt kommitténs mening bör man därmed kunna utgå från att beslag med stöd av denna bestämmelse kan göras utan någon koppling till ingripande mot en fysisk person. Ett beslag av en drönare bör då kunna ske med stöd av bestämmelsen, oavsett om någon operatör finns på plats eller kan identifieras, givet förstås att förutsättningarna i bestämmelsen i övrigt är uppfyllda. Dessa förutsättningar har formulerats så att föremålet skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot skyddslagen eller vara förverkat. Det handlar alltså om två alternativa förutsättningar.

I fråga om när ett föremål kan antas ha betydelse för utredning av brott, kan vägledning hämtas i rättegångsbalkens nämnda beslagsregel i 27 kap. 1 §, där en motsvarande förutsättning stadgas. Där avses inte enbart det fallet att föremålet kan antas komma att senare åberopas som bevis i målet, utan även att ett omhändertagande kan vara av värde som utgångspunkt för förundersökningens bedrivande.

¹⁵ Ryding-Berg, Skyddslagen, En kommentar, tredje upplagan 2011, Zeteo, kommentar till 14 § s. 54.

de eller som ledtråd för spaningarna efter förövaren av brottet.¹⁶ Med tanke på att en drönare kan vara den enda ledtråden om var operatören finns eller vem denne är, bör man redan av det skälet kunna utgå från att en drönare i de flesta fall kan vara av värde för en utredning om brott som begåtts med hjälp av drönaren. Till detta kommer information i form av minneskort eller annat som drönaren kan ha med sig och som kan vara av vikt för utredningen, t.ex. vid brott mot avbildningsförbudet.

En förutsättning i denna del är att det är fråga om brott mot skyddslagen. Som sagts tidigare kan det vara svårt att på förhand avgöra om en drönaroperatör gör sig skyldig till en överträdelse av skyddslagens avbildnings- och mätningsförbud. Med tanke på att drönares kamerafunktion vanligtvis är en av dess huvudfunktioner kan man argumentera för att brott mot avbildningsförbudet skäligen bör kunna antas. Huruvida ett sådant antagande kan göras även framgent, när drönare kan ha fler eller helt andra funktioner och styrsätt än vad vi i dag kan förutse, är möjligen mer osäkert. Om ett förtydligt tillträdesförbud införs som uttryckligen inkluderar drönare och andra obemannade farkoster blir situationen däremot mer förutsägbar. I sådant fall bör skyddsvakten kunna utgå från att förutsättningar för beslag föreligger, om drönaren överhuvudtaget befinner sig eller har befunnit sig inom det ”förbjudna” området inom, över eller i närheten av skyddsobjektet.

Den andra, alternativa, förutsättningen för beslag är att föremålet skäligen kan antas vara förverkat. Av skyddslagens bestämmelse om förverkande framgår att avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott mot skyddslagen ska förklaras förverkade, liksom föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot skyddslagen, om det inte är uppenbart oskäligt (32 §). Regeringen har nyligen föreslagit vissa förändringar i bestämmelsen, vilka bl.a. innebär att förverkande av hjälpmedel ska kunna ske om det behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl. På så sätt kommer regeln att överensstämma med vad som gäller enligt brottsbalkens bestämmelser om förverkande av hjälpmedel.¹⁷

¹⁶ NJA II 1933 s. 97 och Fitger m.fl., Rättegångsbalken, version oktober 2017, Zeteo, kommentar till 27 kap. 1 §.

¹⁷ Prop. 2017/18:102. Brottsbalkens bestämmelser om beslag av hjälpmedel och hos vem sådant beslag får ske finns i 36 kap. 2–3 och 5 §§.

Enligt vår mening bör en drönare som använts vid brott mot skyddslagen kunna utgöra ett hjälpmedel i lagens mening. Därtill utgör fotografier, filmer m.m. som tillkommit med hjälp av en obemannad farkost sådana avbildningar m.m. som nämns i lagtexten. Huruvida ett föremål faktiskt förklaras förverkat beror på omständigheterna i det enskilda fallet och är ytterst en fråga för domstol att avgöra. Vid tidpunkten för beslag krävs dock endast att sådant förverkande skäligen kan antas. Tolkningsutrymmet för den enskilde skyddsvakten bör därmed vara relativt stort.

Möjligheten att ta föremål i beslag enligt 14 § har inte uttryckligen begränsats geografiskt, men gäller inom ramen för bevakningsuppgiften. Vi kan därför inte förutse något problem med att bestämmelsen tillämpas enligt sin nuvarande utformning, även i förhållande till drönare.

Kommittén bedömer sammanfattningsvis att skyddslagens befintliga regler om beslag kan tillämpas i förhållande till drönare och ger väl avvägda möjligheter att ta dessa i beslag. Vi anser också att de befintliga reglerna ger en tillräcklig tydlighet och förutsägbarhet för att kunna tillämpas av skyddsvakter vid ingripande mot drönare. Detta gör sig än mer gällande om det föreslagna förtydligandet av tillträdesförbudet för drönare och andra obemannade farkoster införs.

De allmänna bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken har nyligen har genomgått en översyn. Den s.k. beslagsutredningen lämnade ett betänkande i december 2017, i vilket bl.a. föreslås en särskild regel om kopiering av innehåll som ett alternativ till beslag av ett informationsbärande föremål samt regler om undersökning på distans.¹⁸ Huruvida detta är frågor som bör analyseras även i förhållande skyddslagens beslagsregler har inte varit möjligt att bedöma inom ramen för detta uppdrag.

12.5 Skadeståndsregler

Den föreslagna regeln om ingripande mot drönare och andra obemannade farkoster kan innebära att egendom blir skadad eller förstörd. Man kan fråga sig om den enskilde i något fall ska ha rätt till ersättning från staten för skadad eller förstörd egendom.

¹⁸ SOU 2017:100 Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, Sammanfattning s. 30 ff.

Skadeståndsrättsliga frågor regleras inte i skyddslagen och någon närmare analys av frågan har inte varit möjlig att företa inom ramen för kommitténs arbete. Det kan dock konstateras att statens ersättningsansvar för sakskada enligt skadeståndslagens (1972:207) regler är begränsat till fall då skadan har orsakats genom *fel eller försummelse* vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för (3 kap. 2 § 1). Förutsatt att en skyddsvakt har agerat i enlighet med sitt mandat i den av kommittén föreslagna bestämmelsen, kan ansvar enligt skadeståndslagen därför knappast komma i fråga.

Utöver de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna finns särskilda bestämmelser om statens skadeståndsskyldighet i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Lagen innebär bl.a. en viss, i förhållande till skadeståndslagen, utökad rätt till ersättning för den som åsamkas person- eller sakskada genom lagligt våld från bl.a. polisens sida (8 §). Det förutsätts dock, såvitt nu är av intresse, att våldet har utövats med stöd av polislagens bestämmelser. Således kommer en skyddsvakts våldsanvändning inte att omfattas om den stödjer sig på den av kommittén föreslagna regeln. Dessutom gäller skadeståndsskyldigheten endast om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det har varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom (8 §), vilket borde exkludera de flesta situationer av obehörigt tillträde med drönare eller annan obemannad farkost. Vi kan alltså vid en översiktlig bedömning inte se att skadeståndsansvar som regel bör uppkomma för staten vid tillämpning av den föreslagna regeln om ingripande mot drönare och andra obemannade farkoster. För det fall det bedöms att en enskild bör ha rätt till ersättning för skadad eller förstörd egendom i vissa sådana situationer, får detta alltså övervägas särskilt.

13 Konsekvensbeskrivning och ikraftträdande

Konsekvensbeskrivning

Kommittén ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Av förordningen framgår bl.a. att ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, lands-ting, företag eller andra enskilda ska redovisas samt att konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska anges. Härutöver framgår av kommitténs direktiv bl.a. att kommittén ska redovisa de avvägningar som lett fram till sådana förslag som kan komma att påverka enskilda samt att konsekvenserna för totalförsvaret och Sveriges säkerhet om förslagen inte genomförs ska redovisas.

Konsekvenser för totalförsvaret och Sveriges säkerhet

Samtliga kommitténs förslag syftar till ett förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet och för Sveriges säkerhet. Motsatsvis anser vi att alternativet att inte genomföra förslagen innebär ett sämre skydd i dessa avseenden.

Utökningen av möjliga skyddsobjekt ligger i linje med den återupptagna sammanhängande planeringen för totalförsvaret i Sverige. Genom att tillföra militära fordon som presumtiva skyddsobjekt ökar möjligheterna för Försvarmakten att upprätthålla skyddet för myndighetens verksamhet samtidigt som kravet på mobilitet i verksamheten tillgodoses.

Förslaget att införa en möjlighet för regeringen att utöka kretsen av skyddsobjekt av betydelse för totalförsvaret när försvarsberedskapen kräver det möjliggör ett bättre skydd för objekt som i en viss situation bedöms vara av betydelse för totalförsvaret och i behov av

ett förstärkt skydd i form av tillträdesförbud och bevakning i enlighet med lagens bestämmelser. Sådana behov kan uppstå utan att hotbilden når upp till de kriterier som gäller för höjd beredskap.

När det gäller förslagen om drönare och andra obemannade farkoster har kommittén i kapitel 8 och löpande beskrivit den hotbild dessa kan innebära och problemen med drönare som agerar i säkerhetshotande syfte. Förslagen om ett förtydligat tillträdesförbud i förhållande till drönare och andra obemannade farkoster samt uttryckliga befogenheter för skyddsvakter att ingripa mot dessa medför ett starkare skydd för skyddsobjekt gentemot avbildning eller annan förbjuden verksamhet som sker med hjälp av obemannade farkoster.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms generellt sett inte ha några betydande ekonomiska konsekvenser för det allmänna eller företag eller andra enskilda. Mindre kostnader kan dock förutses för utbildning och information om de nya eller förtydligade reglerna, främst inom berörda myndigheter och vid myndigheters kontakter med enskilda.

Skyddslagen bygger till sin konstruktion på att den enskilde objektinnehavaren frivilligt ansöker om att få t.ex. en byggnad förklarad som skyddsobjekt och ombesörjer att skyddet upprätthålls. Den utökning som föreslås av möjliga skyddsobjekt medför förbättrade rättsliga möjligheter att upprätthålla skyddet för dessa objekt, som innehavaren redan bedömer som skyddsvärda. Vår samlade bedömning är därför att den föreslagna utvidgningen av möjliga skyddsobjekt inte leder till några kostnader som behöver tas om hand.

Förslagen som avser drönare och andra obemannade farkoster bedöms inte innebära några betydande samhällsekonomiska kostnader. Möjligen kan tydligare regler om tillträdesförbud för sådana farkoster medföra att överträdelser i något större utsträckning än tidigare lagförs, vilket innebär mer arbete för polis- och rättsväsende. Detta bör dock inte påverka de totala kostnaderna för berörda myndigheter annat än marginellt och därmed rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om skyddsvacters befogenheter vid ingripande mot drönare och andra obemannade farkoster kan, tillsammans med det förtydligade tillträdesförbudet, innebära att fler sådana ingripanden sker. Detta behöver dock enligt kommitténs mening inte medföra

några ökade kostnader för bevakningen av skyddsobjekten. Sådana ingripanden som möjliggörs får anses ingå i skyddsvaktens ordinarie bevakningsuppdrag. Förslaget pekar inte ut några särskilda metoder eller tekniker och innebär alltså inte att objektsinnehavare eller andra förmodas bekosta någon angiven typ av teknik eller utrustning. En annan sak är att tydligare befogenheter vid ingripande mot drönare kan medföra att objektsinnehavare i större utsträckning väljer att investera i teknik och metoder som kan användas vid sådana ingripanden. Till konsekvenser i form av skadade eller förlorade drönare eller andra obemannade farkoster återkommer vi i avsnittet om motstående intressen nedan.

Generellt för förslagen om drönare bör slutligen nämnas att alternativet att *inte* införa förslagen innebär risk för kostnader för såväl det allmänna som enskilda objektsinnehavare, i så mån att skyddsobjekten kan lämnas med ett svagare skydd och i större mån riskerar att skadas vid eventuella angrepp som sker med hjälp av drönare eller andra obemannade farkoster.

Förslaget att förlänga Försvarmaktens tillfälliga beslut avser verksamhet som redan bedrivs av Försvarmakten. Förslaget medför därför inte några ökade kostnader för myndigheten.

Brottslighet

Kommitténs uppfattning är att förslaget om tillträdesförbud för drönare och andra obemannade farkoster innebär ett förtydligande av befintlig straffsanktionerad reglering. Utöver att de geografiska gränserna för tillträdesförbudet för dessa farkoster utvidgas något, från att gälla inom skyddsobjektet till att även omfatta ett område i dess närhet, innebär förslaget således inte någon utökning av det kriminaliserade området. Vi bedömer inte heller att förslaget medför risk för att fler brott kommer att begås. En större tydlighet i fråga om vad som gäller kan tvärtom tänkas innebära att färre överträdelser av förbudet sker. Den föreslagna uttryckliga befogenheten för skyddsvakter att i vissa fall ingripa mot drönare och andra obemannade farkoster innebär därtill bättre förutsättningar för att förhindra brott som begås med hjälp av drönare eller i vart fall ingripa i ett tidigt skede.

Inskränkning i enskildas grundlagsskyddade rättigheter och andra motstående intressen

De föreslagna utvidgningarna av möjliga skyddsobjekt innebär att en avvägning mot motstående intressen måste göras. Utvidgningen av kretsen av möjliga civila skyddsobjekt bedömer vi inte inverka negativt på grundlagsfästa fri- och rättigheter. Tillträdet till dessa bör redan i dag vara begränsat för enskilda. Detsamma gäller för militära fordon. Kommittén bedömer att enskildas rörelsefrihet i det allmänna vägnätet inte kommer att påverkas nämnvärt av att det där kan komma att färdas militära fordon som är skyddsobjekt. Det kan visserligen vara påkallat med extra uppmärksamhet i förhållande till dessa fordon, t.ex. genom att ett lämpligt avstånd hålls. Avsikten är dock inte att hindra naturliga trafikhandlingar, t.ex. omkörningar, eller i övrigt påverka rörligheten i vägnätet. Kommittén anser vidare att det genom skyltning är möjligt att göra det tydligt för allmänheten att ett militärt fordon är skyddsobjekt. På så sätt borde det inte heller finnas risk för att skyddsvaktens kontroll- och ingripandebefogenheter utövas på ett, från den enskildes perspektiv, oförutsägbart sätt. Kommittén har under avsnitt 5.3.4 under rubriken Motstående intressen närmare redovisat våra överväganden i denna del.

Tillträdesförbudet för drönare och andra obemannade farkoster är avsett att vara ett förtydligande, varför vår bedömning är att det inte får några nämnvärda nytillkomna negativa konsekvenser för enskilda eller för verksamhet som bedrivs med hjälp av drönare eller andra obemannade farkoster. Kommittén har i avsnitt 10.2.3 ändå analyserat de motstående intressen som gör sig gällande i fråga om tillträdesförbudet för obemannade farkoster. Som där påpekas är en drönares vanligaste användningsområden, filmning och fotografering, redan sedan tidigare som huvudregel förbjudna när det gäller skyddsobjekt. Genom tydliggörandet klargörs att själva tillträdet kan vara förbjudet och inskränkningen rör då främst själva passagen. Kommittén bedömer det som en mindre inskränkning att en operatör i sådant fall får ändra sin flygrutt för att undvika skyddsobjektets gränser och ett visst område runt och ovanför skyddsobjektet. Förbudet träffar därtill enbart obehörigt tillträde. Liksom det i dag bedrivs olika former av behörig verksamhet inom skyddsobjekt, utesluter förbudet därmed inte sådan behörig verksamhet som nu eller i framtiden kan bedrivas med obemannade farkoster.

Befogenheten att ingripa mot drönare och andra obemannade farkoster innebär att enskildas egendom under vissa förutsättningar får angripas och i vissa fall kan skadas eller förstöras. Kommittén har i avsnitt 12.3.3 under rubriken Motstående intressen redovisat de avvägningar som vi gjort i denna del och som lett fram till att kommittén bedömer denna konsekvens som godtagbar, sett till de samhällsintressen som står på spel och vikten av att skyddsvakter ska kunna ingripa på ett effektivt sätt. Kommitténs förslag innebär att våld mot den aktuella farkosten endast får användas i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Riskerna för att enskildas egendom ska skadas eller förstöras begränsas på detta sätt och till de fall då våldsanvändning mot farkosten, med hänsyn till bl.a. de värden som skyddas och aktuell hotbild, är behövlig och proportionerlig.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna bör kunna träda i kraft snarast möjligt efter att beslut fattats. Förslagen föranleder inte några behov av övergångsbestämmelser.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i skyddslagen

4 §

Följande byggnader, andra anläggningar och områden kan beslutas vara skyddsobjekt

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

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av möjliga, i detta betänkande benämnda, civila skyddsobjekt. Inga förändringar har föreslagits i första och andra punkten.

Tredje punkten är ny men motsvarar till sitt innehåll den nu gällande 4 § 5. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

Den fjärde punkten motsvarar till sitt innehåll nu gällande 4 § 3. Den femte och den sjätte punkten motsvarar i huvudsak den nu

gällande 4 § 4. I *femte punkten* räknas sådan verksamhet som är av central betydelse för att bevara samhällets grundläggande förmåga på ett tillfredsställande sätt upp. Denna uppräknings utvidgas till att omfatta *livsmedelsförsörjning* och försörjning med *andra förnödenheter som behövs med hänsyn till Sveriges försörjningsberedskap samt posthantering*. I *sjätte punkten* anges objekt som behövs för ledning av räddningstjänst samt ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser och krig. Den infrastruktur som används för ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser eller vid höjd beredskap kompletterar den uppräknings som görs i femte punkten och skyddsvärdet behöver beaktas ut ett totalförsvarsperspektiv. De tidigare använda uttrycken *totalförsvarets civila delar i övrigt* och *fredstida krishantering* har bytts ut till uttrycket *ledning och samordning av civil verksamhet vid kriser och höjd beredskap*. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.2.

5 §

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

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

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

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

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

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

6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

Paragrafen innehåller en uppräknings av möjliga, i detta betänkande benämnda, militära skyddsobjekt. I *första punkten* har *militära fordon* tillförts uppräknings. Det är militära fordon med en särskilt skyddsvärd funktion som bör kunna beslutas som skyddsobjekt med stöd

av tillägget. Enbart det faktum att det är fråga om ett militärt fordon innebär alltså inte att fordonet är kvalificerat som skyddsobjekt. Exempel på fordon som kan komma i fråga som skyddsobjekt är fordonsbaserade vapen- och försvarssystem, radaranläggningar eller transporter av manöverförband, skyddsvärd IT-utrustning eller skjutvapen. Avgörande för bedömningen av ett fordons skyddsvärde ska vara skyddsvärdet av den funktion som det representerar. Paragrafen motsvarar i övrigt nu gällande 5 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

6 §

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

Under samma förhållanden kan lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

Av paragrafen i nu gällande lydelse följer att andra byggnader, anläggningar och områden än de som framgår av 4 och 5 §§ skyddslagen och som är av betydelse för totalförsvaret kan beslutas vara skyddsobjekt under särskilt angivna förhållanden. Första stycket har justerats för att tydliggöra att en tillämpning av bestämmelsen alltid förutsätter ett beslut av regeringen, antingen i form av ett beslut om höjd beredskap eller, vilket innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt, när det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Utökningen av regeringens befogenhet avser att möjliggöra att regeringen, om det är motiverat med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap och utan att hotbilden når upp till de kriterier som nu gäller för en tillämpning av 6 §, kan besluta att skyddslagen får användas med avseende på objekt som under de rådande omständigheterna bedöms vara av betydelse för totalförsvaret och i behov av ett förstärkt skydd i form av tillträdesförbud och bevakning i enlighet med lagens bestämmelser. Närmare överväganden finns i kapitel 7.

7 §

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

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

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

I bestämmelsen regleras de förbud som ett beslut om skyddsobjekt kan medföra. Första stycket behandlar tillträdesförbudet som, såvitt annat inte beslutas, per automatik följer med ett beslut om skyddsobjekt. I *första styckets andra mening*, som är ny, förtydligas att tillträdesförbudet även gäller i förhållande till obemannade luftfartyg och andra obemannade farkoster. Förbudet träffar därmed uttryckligen obemannade farkoster som agerar i luften, på land eller i vatten. Vidare regleras också de geografiska gränserna för tillträdesförbudet i förhållande till obemannade farkoster. Utöver själva skyddsobjektet omfattar förbudet även området i dess närhet och visst luftrum ovanför skyddsobjektet. Den närmare gränsen i höjddled får bedömas från fall till fall på motsvarande sätt som gäller för skyddsobjektets rättsverkningar i höjddled. Bedömningen bör då ske med beaktande av rådande teknik när det gäller såväl drönares användning som bevakningspersonalens praktiska möjligheter att ingripa. Begreppet i skyddsobjektets närhet används sedan tidigare i skyddslagen (se 13 §) och ska här förstås på samma sätt. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

11 §

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

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

Paragrafen reglerar sedan tidigare befogenheten för den som bevakar ett skyddsobjekt att företa kroppsvisitation, undersöka viss egendom och söka efter föremål som kan tas i beslag. Första stycket motsvarar nu gällande 11 §. I *andra stycket*, som är nytt, införs en uttrycklig befogenhet för den som bevakar ett skyddsobjekt att i den mån så behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften ingripa mot drönare och andra obemannade farkoster. Den geografiska begränsningen till området inom och över skyddsobjektet samt i dess närhet överensstämmer med vad som gäller för tillträdesförbudet för drönare och andra obemannade farkoster (se 7 § första stycket och kommentaren till bestämmelsen ovan). Av bestämmelsen följer att skyddsvakter har befogenhet att ingripa mot obemannade farkoster i luften, på land och i vatten. Val av metod regleras inte här. Sådana val får göras med beaktande av tillgång till tekniska hjälpmedel och gällande regelverk som styr användningen av dessa.

I styckets *andra mening* införs en reglering av den våldsanvändning som får ske vid ingripandet. Med våld avses här våld mot egendom i den bemärkelse som återfinns i polislagens regler om våldsanvändning. Även behovs- och proportionalitetsbedömningen i bestämmelsen är i överensstämmelse med polislagens allmänna bestämmelse om våldsanvändning. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

16 §

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

Enligt bestämmelsen är skyddsvakter skyldiga att föra protokoll över vissa uppräknade åtgärder. Genom tillägget tillförs uppräknningen sådana ingripanden som med stöd av 11 § andra stycket sker mot drönare och andra obemannade farkoster.

19 §

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

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

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

Paragrafen har justerats i enlighet med de ändringar som gjorts i 4 §. Vad som föreskrivs i 19 § gäller därmed även i förhållande till de tillägg som görs i 4 § 5 och 6.

20 §

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

Ett beslut om skyddsobjekt enligt 4 § 3, 5 eller 6 ska dock gälla för en viss tid, längst fem år. Om det är uppenbart att de förhållanden som utgör grund för beslutet om skyddsobjekt kommer att bestå under längre tid, kan beslutet ges längre giltighetstid eller förordnas att gälla tills vidare.

Paragrafen har justerats i enlighet med de ändringar som gjorts i 4 §. Vad som föreskrivs i 20 § gäller därmed även i förhållande till de tillägg som görs i 4 § 5 och 6.

14.2 Förslaget till lag om ändring i kameraövervakningslagen

Av 10 § kameraövervakningslagen följer att tillstånd till kameraövervakning inte krävs vid övervakning av vissa skyddsobjekt. Av 27 § följer vidare att upplysning då inte behöver lämnas. De ändringar som föreslås av dessa paragrafer i kameraövervakningslagen är en följd av de föreslagna ändringarna i 4 § skyddslagen. Hänvisningarna i 10 och 27 §§ kameraövervakningslagarna justeras i enlighet med detta. Den föreslagna utvidgningen av möjliga skyddsobjekt i 4 § 5, 5 § 1 och 6 § medför också att något fler objekt kommer att kunna undantas från tillstånd till kameraövervakning. Överväganden i denna del finns i avsnitt 4.3.3.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av ledamoten Lotta Johnsson Fornarve (V)

Angående förslaget gällande Försvarmaktens tillfälliga beslut om skyddsobjekt enligt 5 § 2 skyddslagen. I betänkandet föreslås att tidsgränsen om tre dygn för Försvarmaktens tillfälliga beslut om skyddsobjekt enligt 5 § 2 skyddslagen (övningar, prov och försök) ska förlängas till trettio dygn. För övningsverksamhet m.m. som pågår längre än så behövs länsstyrelsens beslut inhämtas. Vänsterpartiet anser inte att det presenterats tillräckliga argument för att nu gällande ordning vid övningar, prov och försök bör ändras på det sätt som föreslås. Vi anser att länsstyrelsen är den instans som bäst kan göra den intresseavvägning som ska ske vid varje beslut om skyddsobjekt och säkerställa civilbefolkningens intressen och behov. Övningsverksamhet m.m. som pågår under en längre tidsperiod kan få betydande konsekvenser för civilbefolkningen varmed vi anser att det är rimligt att länsstyrelsen alltjämt har något att säga till om i dessa fall.

Kommittédirektiv 2017:31

Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2017

Sammanfattning

I den nationella säkerhetsstrategin aviserar regeringen en översyn om vilka författningsändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället. En parlamentariskt sammansatt kommitté ska därför kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot. Utifrån kartläggningen ska kommittén analysera befintligt regelverk och bedöma om det finns behov av författningsåtgärder vad gäller ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda.

Kommittén ska därutöver

- analysera vissa frågor som rör skyddslagen och skyddsförordningen,
- analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom,
- bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation, och
- lämna sådana författningsförslag som är behövliga och lämpliga.

Kommittén ska senast den 6 april 2018 delredovisa de frågor som rör skyddslagstiftningen, med eventuella författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2019.

Totalförsvarsverksamheten behöver kunna värnas

Som konstateras i 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition (prop. 2014/15:109) har den säkerhetspolitiska situationen i Europa försämrats, vilket innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. Av Sveriges nationella säkerhetsstrategi från januari 2017 framgår att hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Enligt strategin behöver stor vikt läggas på vår förmåga att avhålla den som vill angripa eller utöva påtryckningar på Sverige, enskilt eller tillsammans med andra. Sveriges förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser och situationer under höjd beredskap ska vara stark.

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Det militära försvaret ska enskilt och tillsammans med andra försvara Sverige och främja vår säkerhet och har ett särskilt ansvar för att hävda landets suveränitet. Det civila försvaret ska värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår värld.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i vår del av världen ställer ökade krav på den svenska totalförsvarsförmågan. En trovärdig sådan förmåga främjar en fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet.

Förutsättningarna för säkerhetsarbetet i Sverige förändras snabbt. De interna och externa hoten är föränderliga och mer komplexa än tidigare. Vårt land ställs ständigt inför nya utmaningar där arbetet med att förbättra säkerheten måste utvecklas kontinuerligt. Det är därför angeläget att se över vilka författningsändringar som behöver göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället.

*Förhållandet mellan stat, kommuner,
landsting och enskilda är reglerat i grundlag*

I en översyn av förhållandet mellan stat, kommuner, landsting och enskilda är det viktigt att erinra om att detta förhållande ytterst är reglerat i grundlag. Grundläggande fri- och rättigheter regleras i 2 kap. regeringsformen (RF). Begränsningar av fri- och rättigheter får endast ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning genom lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Vissa rättigheter får inte begränsas alls.

Fri- och rättighetsskyddet gäller i stor utsträckning också för utländska medborgare. Av 2 kap. 25 § RF framgår i vilka hänseenden begränsningar får göras i de grundläggande fri- och rättigheterna för andra än svenska medborgare.

I 2 kap. 15 § RF finns bestämmelser om egendomsskyddet. Enligt bestämmelsen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfarande, eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av bl.a. säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

I RF har förvaltningsmyndigheterna, såväl de statliga som de kommunala, tillförsäkrats en självständighet när ett beslut utgör myndighetsutövning eller innebär tillämpning av lag. Ingen myndighet, inte heller kommun- eller landstingsfullmäktige, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF). I en kommun eller ett landsting utgör varje nämnd och även styrelsen en egen myndighet. Styrelsen har inte befogenhet att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning.

Principen om kommunal självstyrelse finns i 14 kap. 2 § RF och gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en

inskränkning i det kommunala självstyret aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Detta betyder att varje inskränkning i det kommunala självstyret måste föregås av en proportionalitetsbedömning i det enskilda lagstiftningsarbetet.

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting inte ha hand om angelägenheter som ankommer på någon annan. Paragrafen reglerar att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som det ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att ha hand om. Denna bestämmelse utgör således en begränsning av kommuners och landstings allmänna befogenheter. Bestämmelsen tar sikte på när en angelägenhet exklusivt faller inom någon annans befogenhet, t.ex. statliga angelägenheter såsom försvars- eller utrikespolitik. Regeringen beslutade den 16 februari 2017 en lagrådsremiss om en ny kommunallag. Den nya kommunallagen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018, innebär inte några grundläggande förändringar för organisationsfriheten eller vilka befogenheter kommuner och landsting har.

Lagstiftningsarbete i Finland och Norge på försvarsområdet

Det bedrivs nu ett utrednings- och lagstiftningsarbete på försvarsområdet i Finland och Norge. Detta arbete bygger bl.a. på behovet att kunna stärka försvaret mot yttre hot. Finland har t.ex. tillsatt en arbetsgrupp som har till uppgift att utreda hur man inom försvarsförvaltningens område ska kunna ingripa i obemannad luftfart och drönarverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2017. Vidare bereds en lag om förköpsrätt i utländska fastighetsaffärer i finska justitiedepartementet. Lagförslaget grundas på den finska säkerhetskommitténs förslag om att införa en förköpsrätt för staten av fastigheter som är centrala med tanke på Finlands försvar och försörjningstrygghet. I Norge bereds ett utredningsförslag om en ny säkerhetslag (sikkerhetslov), se NOU 2016:19. Den föreslagna lagen föreslås ersätta 2001 års säkerhetslag och har till syfte att motverka hot mot landets självständighet och säkerhet. I lagförslaget finns bl.a. bestämmelser om ägarkontroll vid ett utländskt rättssub-

jekts förvärv av viss ägarandel i en verksamhet i Norge som är av kritisk betydelse för grundläggande nationella funktioner.

Lagstiftningsarbete i Sverige på totalförsvarsområdet

Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) innehåller bestämmelser om skydd av säkerhetskänslig verksamhet, dvs. verksamhet av betydelse av rikets säkerhet. Lagstiftningen rör skyddet av Sveriges yttre och inre säkerhet. Skyddet av Sveriges yttre säkerhet anses omfatta uppgifter och förhållanden av rent militär betydelse eller av betydelse för totalförsvaret i övrigt samt andra uppgifter som har betydelse för rikets nationella oberoende.

Säkerhetsskyddslagstiftningen gäller för verksamhet hos staten, kommunerna och landstingen, i aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser som staten, kommunerna eller landstingen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över, samt för enskilda, om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. Lagstiftningen är föremål för översyn. Förslagen i betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Uppdraget att bedöma om ansvaret för att upprätthålla skyddet för totalförsvarsverksamhet är tillräckligt tydligt fördelat

Det är viktigt att den verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig – totalförsvaret – kan beaktas på ett tillfredsställande sätt i samhället och att verksamheten erbjuds ett adekvat skydd. Det är också angeläget att ansvarsförhållandet mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommunerna och enskilda är tydligt reglerat i frågor som rör Sveriges totalförsvar. Det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot behöver därför kartläggas och ansvarsförhållandena för olika beslut enligt regelverket belysas närmare.

Säkerhetsskyddslagstiftningen har en viktig betydelse för skyddet av totalförsvarsverksamhet och som nämnts pågår det ett lagstiftningsarbete inom Regeringskansliet.

Kommittén ska därför

- kartlägga det befintliga regelverk som syftar till att skydda Sveriges totalförsvsverksamhet mot yttre hot,
- utifrån kartläggningen bedöma om ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda är tydligt och lämpligt reglerat,
- analysera och bedöma om det finns behov av författningsåtgärder, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Kommittén ska beakta arbetet i Regeringskansliet med en ny säkerhetskyddslagstiftning.

Uppdraget att uppnå en effektiv skyddslagstiftning

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, mot spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och mot grovt rån. Skyddslagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

För att tillgodose behovet av skydd kan det beslutas att vissa närmare angivna civila och militära byggnader, andra anläggningar, områden eller objekt ska vara skyddsobjekt.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär enligt 7 § skyddslagen att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Genom ett särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet kan tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska. Ett beslut om skyddsobjekt får enligt 18 § andra stycket inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Enligt tredje stycket samma bestämmelse ska, så långt det är möjligt, tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

Ett skyddsobjekt får bevakas av polismän samt militär personal och annan särskilt utsedd personal (skyddsvakt), och med bevak-

ningen följer särskilda befogenheter enligt skyddslagen. Bland annat får den som bevakar ett skyddsobjekt i vissa fall ta föremål i beslag. Skyddslagen innehåller också straffbestämmelser som innebär att avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt skyddslagen ska förklaras förverkade. Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot skyddslagen, om det inte är uppenbart oskäligt.

Bör möjligheterna att besluta om skyddsobjekt för att skydda civil och militär verksamhet utökas och i så fall hur?

Vilka byggnader, anläggningar och områden som kan vara skyddsobjekt framgår av 4 och 5 §§ skyddslagen. Enligt 4 § skyddslagen kan det beslutas att bland annat byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering, energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål ska vara skyddsobjekt.

På det militära området kan enligt 5 § skyddslagen bland annat byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg beslutas vara skyddsobjekt. Detsamma gäller bland annat områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök samt områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet. Även vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret kan beslutas vara skyddsobjekt. Enligt 2 § skyddsförordningen (2010:523) får Försvarsmakten besluta i huvuddelen av dessa frågor om skyddsobjekt. Det gäller dock inte områden för övning, prov eller försök eller områden där Försvarsmakten satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet, om beslutet avser en längre tid än tre dygn. I andra fall än de som framgår av 2 § beslutar länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns om skyddsobjekt. Det gäller dock inte riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden. I samband med

riksdagsbehandlingen av propositionen Skydd för geografisk information (prop. 2015/16:63) redogjorde Försvarsmakten, utifrån sina erfarenheter av underrättelseoperationen i Stockholms skärgård 2014, inför riksdagens försvarsutskott för vilka risker det innebär för den operationella säkerheten att obehöriga på plats inhämtar och sprider information om hur opererande förband uppträder. Riksdagen har, mot bakgrund av Försvarsmaktens redogörelse, tillkännagett att regeringen bör se över skyddslagstiftningen i syfte att förbättra skyddet för dess skyddsändamål och, om det finns behov, återkomma till riksdagen med förslag till förbättringar (bet. 2015/16:FöU6, rskr. 2015/16:165). Regelverket bör därför ses över när det gäller skyddet av militär verksamhet. Det finns dock även anledning att i sammanhanget se över skyddslagen i fråga om skyddet av civil verksamhet.

Kommittén ska därför

- analysera de skyddsmöjligheter som i dag står till buds enligt skyddslagen och skyddsförordningen,
- bedöma om det finns behov av utökade möjligheter att besluta om skyddsobjekt till skydd för civil och militär verksamhet, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Skyddslagens grundläggande konstruktion, formerna för beslut om skyddsobjekt och principerna för finansiering av skyddsåtgärderna omfattas inte av översynen.

Skyddet av skyddsobjekt mot avbildning eller annan förbjuden verksamhet som sker med hjälp av obemannade luftfartyg måste kunna upprätthållas

Användningen av obemannade luftfartyg, s.k. drönare, har ökat i samhället och de är inte sällan försedda med kamera. Kamerautrustade drönare omfattas av kameraövervakningslagen (2013:460), vilket innebär att det som huvudregel krävs tillstånd från länsstyrelsen för att använda en sådan drönare på en plats dit allmänheten har tillträde. Inom Regeringskansliet bereds nu ett förslag om att undanta kamerautrustade drönare från lagens tillämpningsområde, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet. Kameraövervakningslagen

ses också över i andra delar och det uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2017 (Ju 2015:14).

Det är viktigt att skyddet av skyddsobjekt kan upprätthållas mot drönare som stör eller avbildar skyddad verksamhet. Enligt 11 § skyddslagen får en skyddsvakt besluta om undersökning av bl.a. luftfartyg om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras. Enligt 14 § samma lag får en skyddsvakt ta föremål i beslag som kan antas ha betydelse för en utredning av brott mot skyddslagen. Skyddsvaktens befogenheter gäller inom skyddsobjektet samt mot personer som uppehåller sig vid skyddsobjektet eller i skyddsobjektets närhet. En skyddsvakts möjlighet att upprätthålla skyddet av ett skyddsobjekt mot en drönare är således starkt begränsad.

Kommittén ska därför

- beskriva rådande regelverk, med fokus på en skyddsvakts befogenheter och hans eller hennes praktiska möjligheter att ingripa mot drönare som avbildar skyddsobjekt eller stör verksamheten vid ett sådant objekt,
- beskriva hur skyddet mot drönare som stör eller avbildar skyddad civil och militär verksamhet upprätthålls i de nordiska länderna och andra jämförbara länder,
- analysera och bedöma om det finns skäl att utöka en skyddsvakts befogenheter vid skyddet av skyddsobjekt mot drönare, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Finns det anledning att återinföra militära skyddsområden?

Skyddslagen ersatte den 1 juli 2010 lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Enligt den tidigare lagen kunde regeringen, i de fall en militär anläggning inte kunde beredas ett tillräckligt skydd genom att anläggningen var ett skyddsobjekt, föreskriva att ett område kring en militär anläggning skulle vara militärt skyddsområde. Även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret fick förklaras vara militärt skyddsområde.

Enligt lagen fick utlänningar utan tillstånd inte uppehålla sig inom militära skyddsområden vid höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämde med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Ett tillstånd för en utlänning att vistas inom militära skyddsområden kunde förenas med vissa restriktioner, bl.a. förbud mot att ta fotografier eller göra mätningar.

För bevakning av militära skyddsområden fick polis eller skyddsområdesvakt anlitas. En skyddsområdesvakt kunde vara militär eller annan särskilt utsedd personal. En skyddsområdesvakt hade i huvudsak samma befogenheter som en skyddsvakt.

De militära skyddsområdena angavs i förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Områdena omfattade både mark- och vattenområden.

De militära skyddsområdena avskaffades i samband med att skyddslagen trädde i kraft. De militära installationer och andra anläggningar och områden som har behov av ett förstärkt skydd bedömdes kunna tillgodoses genom skyddslagens bestämmelser om skyddsobjekt (prop. 2009/10:87, s. 52–56). Som nämnts kan vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret beslutas vara skyddsobjekt.

Ett återinförande av militära skyddsområden skulle kunna öka möjligheterna att skydda militär verksamhet inom ett större geografiskt område. Uppgiften att upprätthålla ett tillträdesförbud inom ett militärt skyddsområde skulle samtidigt ställa ökade krav på Försvarsmakten. Ett återinförande skulle också innebära inskränkningar för enskilda att röra sig i naturen. Det finns dock skäl att som en del i översynen av skyddslagstiftningen även titta på frågan om ett återinförande av militära skyddsområden.

Kommittén ska därför

- bedöma om militära skyddsområden bör återinföras,
- beskriva potentiell omfattning av objekt som skulle kunna beslutas som militära skyddsobjekt, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Det behöver säkerställas att en tillämpning av skyddslagens ansvarsbestämmelser är förenlig med grundlagarna

Enligt 7 § skyddslagen kan ett tillträdesförbud genom särskilt beslut förenas med ett förbud mot att ta fotografier och dylikt av eller inom skyddsobjektet. Avbildningsförbudet syftar till att hindra spridning av information och därmed till att förstärka sekretesskyddet. Förbudet är utformat för att gälla avbildningar som sker både inom och från en plats utanför skyddsobjektet (prop. 2009/10:87, s. 56).

Högsta domstolen har i beslut den 5 juni 2015 (mål nr Ö 338-15) bedömt att den grundlagsskyddade anskaffarfriheten går före skyddslagens bestämmelser i ett visst avseende. Högsta domstolen motiverar beslutet med att anskaffarfriheten i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) hindrar att ansvarsbestämmelsen i 30 § skyddslagen tillämpas när fotografering eller annan avbildning av ett skyddsobjekt har skett i syfte att bilderna ska publiceras. Högsta domstolen uttalar i beslutet att domstolens slutsats inte påverkas av att ett förbud mot fotografering av ett skyddsobjekt i och för sig kan vara motiverat av angelägna säkerhetsskäl. Det finns också exempel på underrättspraxis som rör tillämpning av skyddslagen (se Örebro tingsrätts dom den 8 mars 2016 i mål B 5132-15).

Att inte kunna hävda avbildningsförbudet innebär en allvarlig försämring av det skydd som är nödvändigt för försvarets och annan skyddsvärd verksamhet. Det är således av vikt att se till att skyddslagens bestämmelser kan tillämpas på avsett sätt. En översyn av TF och YGL behöver därför göras för detta ändamål. Regeringen avser därför att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över TF och YGL.

Uppdraget att analysera om statliga kontrollsystem bör införas vid förvärv av vissa fastigheter och infrastruktur

Bör det införas en statlig kontroll vid förvärv av vissa fastigheter?

Den svenska fastighetsmarknaden har i flera avseenden avreglerats sedan början av 1990-talet. Lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. upphävdes den 31 december 1992. Det finns i dag inga begränsningar som särskilt berör utländska medborgares förvärv av fastigheter i Sverige.

Den svenska förköpslagen (1967:868) behandlade kommuners rätt till förköp vid försäljning av viss fast egendom. Lagen upphävdes den 1 maj 2010. Förköpsrätten enligt denna numera upphävda lag avsåg inte att tillgodose sådana ändamål som nu är aktuella. Tvångsvis markåtkomst för försvarsändamål kan i stället uppnås t.ex. genom tillämpning av 2 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719). Frågan är dock om befintlig reglering är tillräcklig. Det finns skäl att närmare undersöka om det finns behov att i Sverige införa en ordning motsvarande den som förbereds i Finland, dvs. att ge staten en förköpsrätt av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet. Det är samtidigt väsentligt att behovet av en eventuell reglering analyseras med hänsyn till såväl totalförsvarets som den enskilda fastighetsägarens och köparens samt den allmänna omsättningens intressen. De samhälleliga kostnaderna måste vara proportionerliga i förhållande till de vinster som kan uppnås.

Kommittén ska därför

- beskriva befintlig svensk lagstiftning som rör markförvärv och som syftar till att tillgodose totalförsvarsintressen,
- redogöra för den reglering om statlig förköpsrätt vid försäljning av fast egendom som finns eller planeras i våra nordiska grannländer och relevanta länder inom EU,
- analysera om gällande bestämmelser, t.ex. i expropriationslagen, redan i dag uppfyller totalförsvarets behov,
- i den utsträckning det finns behov som inte redan uppfylls, och med beaktande av den proportionalitetsbedömning som måste göras, analysera om en lagstiftning om statlig förköpsrätt, av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet bör införas i Sverige,

- beskriva potentiell omfattning av objekt som skulle omfattas av en eventuell förköpsrätt, och
- lämna sådana författningsförslag som analysen leder till.

Bör det införas ett särskilt kontrollsystem vid överlåtelse m.m. av viktigare infrastruktur?

Alla förvaltningsmyndigheter under regeringen ska enligt myndighetsförordningen (2007:515) bedriva sin verksamhet effektivt och hushålla väl med statens resurser. Enligt kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Inom ramen för statlig och kommunal förvaltning kan det uppkomma situationer när viss infrastruktur av affärsrättsliga skäl överlåts eller upplåts till en privat aktör. En motsvarande situation kan uppkomma där egendomen innehas av en enskild. Det kan i vissa fall vara fråga om infrastruktur som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det är angeläget att totalförsvarsintressen kan beaktas på ett enhetligt sätt i sådana situationer, samtidigt som en inskränkning på grund av dessa intressen inte blir större än nödvändig. Det finns därför behov av att närmare analysera om det bör finnas ett särskilt kontrollsystem eller liknande vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som ägs av staten, kommunerna, landstingen, företag eller andra enskilda och som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret. Som exempel på viktigare infrastruktur kan nämnas hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Vid en sådan analys är det viktigt att beakta frågor om konkurrens och handlingsförmåga på den privata marknaden. Behovet av en eventuell reglering måste noggrant analyseras med hänsyn till såväl totalförsvarets som enskilda parter och den allmänna omsättningens intressen. De samhälleliga kostnaderna måste vara proportionerliga i förhållande till de vinster som kan uppnås.

Den typ av infrastruktur som det här är fråga om ägs eller förvaltas inte sällan av verksamhetsutövare som omfattas av säkerhets- skyddslagstiftningen. För verksamhetsutövarna finns redan i dag vissa restriktioner vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) föreslås vissa

kompletteringar. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att närmare analysera de skyddsaspekter som finns vid bl.a. upplåtelse och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet för att ytterligare förebygga risker för Sveriges säkerhet (dir. 2017:32). Även om uppdragen till viss del kommer att tangera varandra är det angeläget att utifrån totalförsvarets intressen närmare undersöka om det bör finnas ett särskilt kontrollsystem enligt vad som beskrivits ovan.

Kommittén ska därför

- översiktligt beskriva den infrastruktur som kan vara av väsentligt intresse för totalförsvaret och vilka ägarförhållanden som gäller,
- kartlägga vilken förvärvsprövning av viktigare infrastruktur som förekommer i våra nordiska grannländer och relevanta länder inom EU,
- bedöma behovet av olika åtgärder, med hänsyn tagen till befintlig lagstiftning som rör markförvärv och som syftar till att tillgodose totalförvarsintressen,
- om det finns behov, med beaktande av den proportionalitetsbedömning som måste göras, föreslå åtgärder, t.ex. tillståndsprövning, för att förebygga och hindra att väsentliga totalförvarsintressen exponeras för risker i samband med överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret, och
- lämna de författningsförslag som bedömningen leder till.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. I enlighet med 14 kap. 3 § RF ska en proportionalitetsbedömning göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de avvägningar som

lett fram till förslagen särskilt redovisas. En sådan bedömning ska också göras om något av förslagen i betänkandet kan komma att påverka enskilda. Vidare ska eventuella effekter av förslagen för ägandeförhållanden redovisas.

När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska förslag på finansiering redovisas. Konsekvenserna för totalförsvaret och Sveriges säkerhet om förslagen inte genomförs ska också redovisas. Kommittén ska också bedöma förslagens konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utredningens genomförande och redovisning av uppdraget

Kommitténs förslag ska beakta och vara förenliga med EU-rätten och Sveriges förpliktelser enligt folkrätten. Kommittén ska i sitt arbete noga beakta de ägar- och finansieringsförhållanden som gäller för staten. De förslag som lämnas ska vara förenliga med grundlagarna.

Under genomförandet av uppdraget ska kommittén i den utsträckning som bedöms lämplig ha en dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Kommittén ska vidare hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Kommittén ska särskilt hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i utredningen om utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet m.m. (dir. 2017:32).

Kommittén ska senast den 6 april 2018 delredovisa de frågor som rör skyddslagstiftningen, med eventuella författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2019.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

- Framtidens biobank. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]