

Kommittédirektiv



Översyn av bestämmelserna om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Dir.
2007:6

Beslut vid regeringssammanträde den 25 januari 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) och förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddförordningen).

I utredarens uppdrag ingår att utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig. Huvudsyftet är att modernisera regleringen. Utredaren har bl.a. som särskild uppgift att se över författningarnas tillämpningsområde, vilket innefattar såväl skyddsändamålen för regleringen som de anläggningar och områden som skall kunna förklaras som skyddsobjekt och militära skyddsområden.

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 30 april 2008.

Lagen och förordningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Skyddslagen trädde i kraft den 1 april 1991. Den ersatte då de regler som fanns i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. och förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden.

I skyddslagen finns bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av

hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. I lagen ges också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

Befogenheterna enligt skyddslagen utgår från att ett i förväg bestämt skyddsobjekt finns. Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg behöver begränsas för de ändamål som angetts ovan får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att anläggningen, området, fartyget eller luftfartyget skall utgöra skyddsobjekt. Enligt skyddsförordningen har regeringen utsett Försvarmakten och länsstyrelserna att fatta sådana beslut.

Som skyddsobjekt får enligt skyddslagen förklaras

1. statliga förvaltningsbyggnader, statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,

2. anläggningar och områden till vilka staten har äganderätten eller nyttjanderätten och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt samt militära fartyg och luftfartyg,

3. anläggningar eller områden som används eller är avsedda för ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt, för energiförsörjning, vattenförsörjning, rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål,

4. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök,

5. områden där Försvarmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium,

6. områden där en främmande stats militära styrka tillfälligt bedriver övningar när den här i landet deltar i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete och

7. anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen.

Om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig får också andra anläggningar eller områden än de nämnda förklaras vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret.

Regeringen får besluta om att riksdagens byggnader skall utgöra skyddsobjekt, dock först efter medgivande av talmannen. Regeringen får vidare besluta om att dess byggnader skall utgöra skyddsobjekt.

Beslut om skyddsobjekt och vissa andra beslut enligt skyddslagen måste alltid föregås av en intresseavvägning. Beslutet får inte göras mer omfattande eller ingripande än vad som behövs för att tillgodose behovet av skydd. Skada eller olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen skall så långt möjligt undvikas.

Skyddsobjekt skyddas i allmänhet genom tillträdesförbud. Det innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Tillträdesförbudet kan, om det är tillräckligt, ersättas med förbud endast mot viss verksamhet, såsom t.ex. fotografering eller dykning inom anläggningen eller området. Tillträdesförbudet kan även kompletteras med fotograferingsförbud m.m. Besluten om skyddsobjekt m.m. skall tydligt tillkännages genom skyltning eller på annat sätt.

För bevakning av skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman benämns skyddsvakt. Skyddsvakter skall vara godkända för ändamålet. Den som utses till skyddsvakt skall vara godkänd av länsstyrelsen i det län där han eller hon är bosatt. Den som inom Försvarmakten utses till skyddsvakt och som tillhör myndighetens personal skall dock i stället vara godkänd av Försvarmakten. Det är skyddsobjektets ägare som sedan anlitar skyddsvakten. Bevakningspersonalen (skyddsvakter och polismän) har de särskilda befogenheter som framgår av skyddslagen. Dessa innefattar kroppsvisitation, undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg samt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhändertaga personer. En skyddsvakt har samma rätt som envar att enligt 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken gripa den som begått brott, på vilket fängelse kan följa, och som

påträffas på bar gärning eller flyende fot liksom att ta i beslag föremål som därvid påträffas. Skyddsvakten har dessutom enligt 13 § skyddslagen inom skyddsobjektet, i dess närhet eller under den misstänktes flykt från objektet samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage eller förberedelse till sådant brott samt att lägga beslag på föremål som personen för med sig.

Om reglerna om skyddsobjekt inte kan bereda tillräckligt skydd för en militär anläggning, kan regeringen för de ändamål som tidigare angetts bestämma att ett område kring anläggningen skall vara militärt skyddsområde. Även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret får för samma ändamål förklaras vara militärt skyddsområde. Idag finns 17 militära skyddsområden. Utlänningar får inte uppehålla sig inom militära skyddsområden när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer. Särskilt tillstånd kan emellertid meddelas av Försvarsmakten, om det finns skäl för det.

För bevakning av militära skyddsområden får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett militärt skyddsområde och inte är polisman benämns skyddsområdesvakt. Skyddsområdesvakter skall vara godkända för ändamålet. Den som utses till skyddsområdesvakt skall vara godkänd av länsstyrelsen i det län där han eller hon är bosatt. Den som inom Försvarsmakten utses till skyddsområdesvakt och som tillhör myndighetens personal skall dock i stället vara godkänd av Försvarsmakten. Bevakningspersonalen (skyddsområdesvakter och polismän) har de särskilda befogenheter som framgår av skyddslagen. Det innefattar att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer. Även en skyddsområdesvakt har de rättigheter enligt 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken som ovan beskrivits.

Fri- och rättigheter

Reglerna som möjliggör att tillträdet till vissa anläggningar och områden kan begränsas samt andra regler i skyddslagen är att betrakta som begränsningar av regeringsformens fri- och rättighetsskydd. Sådana begränsningar får i huvudsak bara göras genom lag och de skall tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Vissa fri- och rättigheter får inte begränsas alls. I stor utsträckning gäller fri- och rättighetsskyddet även till förmån för utlänningar.

Av särskild betydelse i detta sammanhang är bl.a. bestämmelserna i regeringsformen om skyddet mot frihetsberövande och rätten att få förflytta sig inom riket (2 kap. 8 §), yttrande- och informationsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2) samt skyddet mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 §).

Sverige är anslutet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I konventionen och dess tilläggsprotokoll, som gäller som lag i landet, finns fri- och rättigheter upptagna som Sverige förpliktat sig att garantera och som i flera fall motsvarar det fri- och rättighetsskydd som följer av regeringsformen och som räknats upp ovan.

Samverkande regler

Skyddslagen utgör ett komplement till och samverkar med andra regler som har liknande skyddsaspekter eller verkar i samma riktning.

Av särskilt intresse är sådana andra regler som begränsar allmänhetens tillträde till skilda områden och objekt. I detta avseende har skyddslagen ett nära samband med främst säkerhetsskyddet enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och den tillträdesbegränsning som enligt den lagen i förekommande fall skall tillämpas hos bl.a. statliga och kommunala myndigheter. Motsvarande regler för riksdagen finns i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Inte heller för allmänna byggnader finns generellt någon rätt till fritt tillträde; en sådan rätt gäller bara för vissa byggnader, såsom där det bedrivs verksamhet som bygger på att allmänheten kommer till byggnaden, t.ex. polisstationer. Rätten att vistas på annans mark följer av allemansrätten. Denna tillträdesrätt är i viss utsträckning begränsad, och tomtmark närmast ett bostadshus eller inhägnade tomtområden får inte utan vidare beträdas.

Även i rättegångsbalken och i ett flertal specialförfattningar finns regler som för skilda behov begränsar allmänhetens rörelsefrihet såvitt avser tillträde till olika objekt och områden. I brottsbalken finns straffbestämmelser till skydd mot obehöriga intrång.

Behovet av en utredning

Avsikten med skyddslagen och dess föregångare har historiskt varit att tillsammans med andra liknande regler skapa skydd för vissa anläggningar och områden mot sabotage och illegal underrättelseverksamhet, såsom spioneri. I och med 1990 års skyddslag utökades lagens tillämpningsområde till att avse även skydd mot terrorism.

Skyddsändamålen enligt skyddslagen har sin grund i de avvägningar som gjordes vid lagens tillkomst mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läge som då rådde. Det har nu förflutit en lång tid, och det säkerhetspolitiska läget har i stor utsträckning förändrats. Det kalla kriget har tagit slut och de mellanstatliga spänningarna har minskat såväl i Sveriges närområde som globalt. Samtidigt har andra hot vuxit sig starkare. Det rör sig främst om hotet från terrorism och annan med terrorism nära förknippad verksamhet. Detta hot är transnationellt samt brukar betraktas som mer komplext, osynligt och svårförutsägbart än traditionella hot om väpnat angrepp mot landet.

Även i dagens säkerhetspolitiska läge finns all anledning att förutsätta att det finns ett skyddsbehov mot den säkerhetshotande verksamhet som kan riktas mot vårt land. Illegal underrättelseverksamhet, såsom spioneri, kan alltjämt åstadkomma allvarliga skador på totalförsvaret eller landets säkerhet och minska förmågan att i dag eller på sikt stå emot väpnade angrepp ut-

ifrån eller terroristattentat. Detsamma gäller verkningarna av sådan skadebringande verksamhet som sabotage och terrorism.

Systemet med skyddsobjekt och militära skyddsområden kan även fortsättningsvis förutsättas fylla en funktion för skydd mot säkerhetshotande verksamhet. Det är därför angeläget att utformningen av skyddslagen och den tillhörande förordningen i möjligaste mån är anpassade till den säkerhetspolitiska hotbild som kan konstateras i dag eller förutses inom en överskådlig framtid. Därigenom skapas förutsättningar för att inom skyddslagens ram kunna motverka dessa hot så effektivt och ändamålsenligt som möjligt.

Det finns även skäl att överväga behovet av att låta skyddslagen tillgodose vissa andra skyddsändamål än de som i dag omfattas av lagen. I ljuset av att lagstiftningen innebär inskränkningar av enskildas fri- och rättigheter krävs ingående avvägningar för att avgöra i vad mån sådana utvidgningar av tillämpningsområdet för lagstiftningen är nödvändiga och lämpliga. Varje utsträckning av lagens tillämpningsområde bör samtidigt förenas med en översyn av lagens bestämmelser i övrigt. Ett exempel på skyddsbehov som man bör överväga att i särskilda fall tillgodose genom skyddslagstiftningen är behovet av skydd mot vissa former av allvarlig brottslighet. Den brottslighet som framför allt torde vara aktuell är den som innefattar angrepp på samhället eller vissa vitala samhällsfunktioner. Det rör sig således om vissa fall av grov, organiserad brottslighet samt sådan brottslighet som brukar betecknas som systemhotande, dvs. som utsätter rättsväsendet och andra samhällsordningens grundpelare för påfrestningar av allvarligt slag. Ett exempel på brottslighet av detta slag, som varit aktuell under senare tid, är den som riktas mot bevakningsbolagens transporter och hantering i övrigt av sedlar och mynt. Länsstyrelsen i Stockholms län har inkommit med ett förslag till regeringen (Fö2005/3095/RS) om att 4 § 3 skyddslagen bör kompletteras för att även omfatta viktiga anläggningar för landets penningmedelsförsörjning. Riksbankens och bankernas träffade överenskommelse om sedeldepåer i bankernas regi väcker också frågor kring möjligheterna att skydda hanteringen av stora mängder kontanter i samhället.

Bevakningsbolagens transporter samt försvarets pågående omställningsarbete till ett insatsförsvaret, som medför ett ökat antal transporter med stöldbegärligt eller farligt materiel, ger vidare anledning att återigen (jfr prop. 1989/90:54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., s. 39) överväga om det är påkallat och lämpligt att införa en möjlighet att förklara fordon som skyddsobjekt. Försvarmakten har beträffande denna fråga inkommit med ett förslag till regeringen (Fö2002/2677/RS) om att fordon som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Totalförsvarets forskningsinstitut skall kunna förklaras som skyddsobjekt under den tid de används för transporter av skjutvapen eller annan farlig materiel.

Vidare har Länsstyrelsen i Stockholms län inkommit med ett förslag till regeringen (Fö2003/724/RS) om en ändring i skyddslagen då länsstyrelsen anser att lagen inte medger att vissa samhällsviktiga forskningsanläggningar förklaras som skyddsobjekt.

Mot bakgrund av det ovanstående finns behov av att i sin helhet se över skyddslagstiftningens tillämpningsområde vad gäller såväl skyddsändamålen som de områden, anläggningar och föremål i övrigt som skall kunna förklaras som skyddsobjekt och militära skyddsområden. Detta, sammantaget med det moderniseringsbehov som över huvud taget finns beträffande författningarna, nödvändiggör en översyn och anpassning av regleringen även i övrigt. Det gäller t.ex. bevakningspersonalen och denna personals befogenheter. Vidare gäller det särskilt strukturen för beslutsfattande av vad som skall utgöra skyddsobjekt, av vilka myndigheter som skall medverka vid bevakning av sådana objekt samt av godkännande och utseende av skydds- och skyddsområdesvakter.

Det finns även skäl att överväga om den ökade betydelsen av informationsteknik och elektroniska kommunikationssystem samt de sårbarheter och risker som är förknippade därmed bör inverka på skyddslagstiftningens utformning. Denna frågeställning har samband med de frågor som behandlats i InfoSäku-tredningens (dir. 2002:103 m.fl. tilläggsdirektiv) betänkanden till regeringen.

Uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av skyddslagen och skyddsförordningen. Huvudsyftet är att modernisera författningarna. Utredaren skall utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig.

Vid översynen skall utredaren särskilt analysera och ta ställning till om lagens skyddsändamål är ändamålsenligt avgränsade mot bakgrund av den säkerhetsmässiga hotbilden mot landet. Utredaren skall också överväga om det är nödvändigt och lämpligt att utsträcka lagens tillämpningsområde för att tillgodose andra skyddsändamål än de som omfattas av lagen i dag. Ett exempel är det behov av skydd mot viss grövre brottslighet som i särskilda fall kan föreligga i vissa samhällsnyttiga verksamheter. Utredaren skall därvidlag pröva om lagen bör användas för att stärka skyddet för transporter och hantering i övrigt i samhället av kontanter.

Utredaren skall vidare särskilt se över bestämmelserna om vilka anläggningar, områden och föremål som skall kunna utgöra skyddsobjekt och militära skyddsområden. Detta skall göras med beaktande av de skyddsändamål som regleringen bör tillgodose. Utredaren skall särskilt överväga behovet av och möjligheten att kunna förklara fordon som skyddsobjekt. Fördelar och nackdelar med en sådan lösning jämfört med det skydd som annan lagstiftning kan erbjuda skall belysas.

Utredaren skall särskilt se över den beslutsstruktur som i dag framgår av skyddsförordningen och som rör beslut om skyddsobjekt m.m. enligt skyddslagen, vilka myndigheter som skall medverka vid bevakningen av sådana skyddsobjekt samt godkännande av skydds- och skyddsområdesvakter. Är kompetensfördelningen i dessa avseenden mellan länsstyrelserna och Försvarsmakten lämpligt utformad för såväl fredstid som under höjd beredskap? I detta sammanhang skall utredaren beakta utformningen av det nya nationella kommunikationssystemet Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning) samt behovet av att kunna förklara delar av detta som skyddsobjekt. Vilken beslutsstruktur är lämpligast för sådana beslut, och bör besluten

fattas av eller med medverkan av andra myndigheter än de som nu nämnts?

Utredaren skall vidare beakta betydelsen av det ökande beroendet av informationsteknik samt de sårbarheter och risker som informationstekniken innebär för skyddsobjekten och bevakningen av dessa. Hänsyn skall tas till vad InfoSäkutredningen kommit fram till i sina betänkanden till regeringen.

Vid sin översyn skall utredaren vidare beakta behovet av samordning med samt syftet med och utformningen av näraliggande lagstiftning, t.ex. säkerhetsskyddslagen (1996:627) och lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Utöver att lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder skall utredaren även i övrigt överväga och lämna förslag till förändrade regler i de fall det bedöms lämpligt för att modernisera regelverket och anpassa det till de krav som numera bör ställas på området.

Utredaren skall, utöver vad som framgår av kommittéförelagningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar, analysera huruvida ett genomförande av utredarens förslag skulle innebära en förändring av det offentliga åtagandet och om förslagen skulle riskera att leda till att kraven på statliga insatser ökar samt i övrigt redogöra för eventuella förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner, landsting samt företag och andra enskilda.

Vid översynen skall utredaren särskilt beakta och redovisa förslagets överensstämmelse med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen om grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter och organisationer samt företrädare för näringslivet.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 30 april 2008.

(Försvarsdepartementet)