

Handläggare  
Unnevall Stefan

Datum  
2018-05-21

Diarienummer  
KSN-2018-1517

Kommunstyrelsen

## Yttrande över betänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Försvarsdepartementet enligt ärendets **bilaga 1**.

### Ärendet

Försvarsdepartementet har bjudit in Uppsala kommun att lämna yttrande över delbetänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26) från kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet. Yttrandet är begärt till den 5 september.

En sammanfattning av utredningen återfinns i **bilaga 2**. Betänkandet finns i helhet på regeringens hemsida:

[http://www.regeringen.se/496382/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/sou/sou-2018\\_26\\_webb.pdf](http://www.regeringen.se/496382/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/sou/sou-2018_26_webb.pdf)

### Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

### Föredragning

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har regeringens uppdrag att 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.

I det aktuella delbetänkande lämnar kommittén förslag som innebär att skyddslagens uppräkningslista av möjliga skyddsobjekt utvidgas något. Objekt för posthantering, livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter av betydelse för försörjningsberedskapen tillförs uppräkningslistan, tillsammans med en möjlighet att besluta om militära fordon som skyddsobjekt.

Därtill utsträcks tiden för Försvarsmaktens 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.

I förslaget till yttrande delar Uppsala kommun synen på vikten av att lagändringarna ska syfta till att stärka skyddet för totalförsvarsverksamheter. Detta är viktigt då Uppsala kommun nu har påbörjat arbetet med planering inom civilt försvar och totalförsvaret. Arbetet inriktas inledningsvis att analysera kommunens ansvar under höjd beredskap och att ta fram styrdokument för kommunens ledning och organisering i krig och krigsfara. Kommunen behöver i detta arbete även identifiera vilka objekt och verksamheter som är i behov av ett utökat skydd.

Vidare anser Uppsala kommun att förslagen till ändringar i Skyddslagen tydliggör vad som kan ges ett utökat skydd i kommunens verksamheter.

*Ekonomiska konsekvenser*

Inte aktuellt i ärendet.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson  
Chef kommunledningskontoret

Handläggare  
Unnevall Stefan

Datum  
2018-05-21

Diarienummer  
KSN-2018-1517

Försvarsdepartementet  
fo.registrator@regeringskansliet.se

Ert dnr: Fö2018/00493/RS

## **Remiss av betänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26)**

Försvarsdepartementet har överlämnat ovan rubricerat betänkande till Uppsala kommun för yttrande.

Uppsala kommun ser positivt på de ändringar som betänkandet föreslår och delar betänkandets syn på vikten av att de ändringar som föreslås ska vara motiverade utifrån behovet av att stärka skyddet av totalförsvarsverksamhet.

Uppsala kommun anser att de föreslagna ändringarna medför en ökad tydlighet avseende vilka skyddsvärda objekt och verksamheter inom kommunen och viktiga samhällsfunktioner som kan ges ett utökad skydd.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick  
Ordförande

Ingela Persson  
Sekreterare

# Sammanfattning

## De huvudsakliga förslagen i korthet

Kommitténs förslag innebär att skyddslagens uppräknning av möjliga skyddsobjekt utvidgas något. Utöver att objekt för posthantering, livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap tillförs uppräknningen, 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 totalförsvaret<sup>1</sup>, 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 §§).

---

<sup>1</sup> 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.