

Sammanfattning

Uppdraget

Ett huvudsyfte med utredningsuppdraget att se över lagstiftningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar är att modernisera regleringen. Sedan den nuvarande lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. antogs, har det skett genomgripande förändringar i det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld. Samtidigt rymmer den globala arenan numera konflikter som innebär att andra slags hot än av mellanstatlig karaktär växer sig starkare; det gäller bl.a. internationell terrorism och gränsöverskridande grov, organiserad brottslighet. Till bilden hör vidare att vårt samhälle generellt sett har blivit väsentligt mer sårbart än tidigare och detta inte minst på vitala samhällsområden.

I utredningsuppdraget ingår att särskilt se över lagstiftningens tillämpningsområde; uppdraget innefattar såväl skyddsändamålen, dvs. vilka säkerhetshot vi ska skydda oss mot, som den däremot korresponderande frågan vad för slags verksamheter vi ska skydda, dvs. vilka anläggningar och områden som ska kunna beslutas som skyddsobjekt. I direktiven pekas ett antal specialfrågor ut som särskilt ska övervägas. Det gäller bl.a. behovet av skydd mot grövre brottslighet som kan föreligga för vissa samhällsnyttiga verksamheter. Därvidlag ska prövas om lagstiftningen bör användas för att stärka skyddet för transporter av och hanteringen i övrigt i samhället av sedlar och mynt. En angränsande fråga är huruvida fordon bör kunna förklaras som skyddsobjekt.

Till de angivna specialfrågorna som ska utredas närmare hör vidare den beslutsstruktur som ska gälla för beslut om skyddsobjekt och beslut om godkännande av skyddsvakter, dvs. den särskilda bevakningspersonal som vid sidan av poliser har att bevaka skyddsobjekt.

Betydelsen av det ökande beroendet av informationsteknik samt de sårbarheter och risker som informationstekniken innebär för skyddsobjekten och bevakningen av dem ska beaktas.

Utredningens utgångspunkter

Syftet med en moderniserad skyddslagstiftning ska i sak och i linje med dagens lagstiftning vara att ge rättsliga förutsättningar för ett kvalificerat skydd för samhällsviktiga verksamheter/anläggningar mot vissa slag av antagonistiska hot och faror genom främst ett verksamt fysiskt tillträdesskydd kombinerat med ett antal befogenheter för dem som svarar för bevakning och skydd.

Det är alltså skyddet för samhällsviktiga verksamheter av skilda slag, både civila och militära, som står i fokus för en reglering. När det gäller vad som ska skyddas är det mer tidsenligt att resonemangsvis i första hand tala om verksamheter eller funktioner som är av samhällsviktigt slag och som behöver ett kvalificerat skydd, i stället för att rikta intresset mot anläggningar m.m. Däremot måste av lagtekniska skäl beskrivningen av själva skyddsobjekten knytas till mer konkreta ting i form av bl.a. byggnader och områden.

Ambitionen är att skapa ett regelverk som ger goda förutsättningar för ett väl avpassat, effektivt säkerhetsskydd samtidigt som det erbjuder en flexibilitet över tiden och kan möta skiftande förhållanden och förutsättningar. Lagstiftningen ska därmed kunna gälla också under höjd beredskap. Ett annat angeläget syfte är att regleringen ska vara överskådlig och tydlig. Den ska vara ett komplement till andra regleringar med liknande eller angränsande syften.

Den nuvarande skyddslagen kan principiellt sett till sin karaktär betecknas som en slags undantagsreglering som innebär att samhället medger att inskränkningar får göras från, enkelt sagt, medborgarnas grundlagsfästa rätt att fritt röra sig i landet, medan lagstiftningens syfte – som redan lagens rubrik uttrycker – är att skapa skydd för särskilt samhällsviktiga verksamheter. Funktionellt och med hänsyn till kravet på tydlighet bör lagens syfte komma mer i förgrunden. Den ökade sårbarheten i väsentliga samhällsfunktioner som utredningen konstaterat, i förening med framväxten av nya hot talar för att en viss perspektivförskjutning bör komma till uttryck i regleringen. Detta utan att berättigade mot-

intressen med anknytning till grundläggande fri- och rättigheter behöver påverkas.

Den nu gällande skyddslagen har sin tillkomst i en säkerhetspolitisk brytningstid. Likväl bär den i mångt och mycket prägel av intresset av skydd för det militära försvaret. En ny reglering bör – utan att för den skull förringa de militära verksamheterna – lägga ett större fokus på fredstida viktiga samhällsfunktioner både med och utan direkt anknytning till totalförsvaret. Ett avgörande skäl för detta är att vårt samhälle generellt sett har blivit väsentligt mer sårbart än tidigare. Så gott som alla vitala samhällsområden berörs. En sårbarhet som inte hänger samman med direkta säkerhetspolitiska förhållanden. En sårbarhet som utsätter oss för många risker för svårartade påfrestningar på grundläggande samhällsfunktioner. En sårbarhet vars konsekvenser i extrema fall kan bli förödande. Som exempel kan nämnas vårt totala beroende av tillgång på elkraft och på fungerande elektroniska kommunikationer och IT-system. I denna utveckling ligger en säkerhetspolitisk utmaning som kräver åtskilliga slag av åtgärder, däribland en verkningsfull skyddslagstiftning.

Den ökade sårbarheten på många vitala samhällsområden ska samtidigt ses i skenet av att nya hot växer fram. De nya hoten består inte minst av en alltmer utbredd, kvalificerad och gränsöverskridande kriminalitet, både med och utan koppling till terrorism. Även om i vårt närområde de mellanstatliga relationerna numera är mer avspända och kännetecknas av stabilitet och samarbete med åtföljande omställning av vårt militära försvar, kvarstår likväl en del av de gamla hoten. Det anförda talar för att skyddslagstiftningen bör få ett något vidare tillämpningsområde.

Med en ny reglering som lägger större fokus på viktiga civila funktioner i samhället kommer allt fler icke-statliga eller ickekommunala aktörer att bli ansvariga för skyddsobjekten. Detta förhållande och den ökade tonvikt som ska läggas på lagstiftningens skyddssyften, väcker frågor om hur det allmännas inflytande över skyddet av de samhällsviktiga verksamheterna ska säkerställas, samtidigt som den grundläggande konstruktionen med frivilliga åtaganden från objektägarna behålls. Under utredningsarbetet har bl.a. höjts röster för en mer aktiv roll från länsstyrelsernas sida. Samtidigt har enskilda skyddsobjektsägare pekat på att deras kostnader för skyddsåtgärderna måste täckas företagsekonomiskt.

Själva kärnuppgiften är således att lägga fast vilka verksamheter, funktioner, system och anläggningar i samhället (möjliga skyddsobjekt) som behöver ett verksamt och kvalificerat skydd på grund av att de är så vitala för samhället och det särskilt i beaktande av den hot- och riskbild som finns (skyddsändamål). Hot- och riskbilden är inte bara en fråga om hotets art och styrkan i hotet, utan också konsekvensbilden, dvs. de verkningar i ett enskilt fall på samhällets funktionalitet som ett angrepp skulle leda till.

Med hjälp av bl.a. Krisberedskapsmyndigheten, Polisen och Försvarsmakten har utredningen fått en god bild av vilka skyddsfokus på verksamheter, anläggningar m.m. som är viktiga. Detta har lett till att några nya områden, som beskrivs nedan, bör föras till skyddsobjektslistan.

Korresponderande med frågan vilka verksamheter/anläggningar som ska ges ett särskilt skydd är vilka hot vi ska skydda oss mot. De nuvarande brottsrelaterade skyddsändamålen tar sikte på sådan säkerhetshotande verksamhet – ursprungligen med huvudsaklig koppling till att skydda det militära försvaret – som sabotage, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt terroristbrott. Dessa skyddsändamål har alltjämt aktualitet. Nya säkerhetshotande verksamheter, som anges i det följande, bör föras till lagens skyddsändamål.

Det har fallit sig tämligen naturligt att en genomarbetad modernisering av skyddslagstiftningen innebär att 1990 års lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. ersätts av en ny lag, med den etablerade benämningen skyddslag som rubrik.

Huvudpunkterna i utredningens förslag

Skyddsobjekt

De nuvarande civila skyddsobjekten behålls i huvudsak oförändrade, dock med förtydliganden både i sak och språkligt. Också några mer påtagliga sakliga ändringar föreslås både i inskränkande och utvidgande riktning.

Som nya möjliga skyddsobjekt föreslås anläggningar inom området allmän ordning och säkerhet (i praktiken polishus och fängelser) samt anläggningar som används för vårt lands försörjning med sedlar och mynt (depåer för kontaktförvaring m.m.)

Likaså föreslås ledning eller styrning av kommunal verksamhet tas med i uppräknningen av möjliga skyddsobjekt.

I fråga om de nuvarande skyddsobjekten görs några förändringar. Statliga förvaltningsbyggnader tas bort som skyddsobjekt och ersätts av mer preciserade beskrivningar med koppling till ledning eller styrning av statlig verksamhet.

I övrigt görs anpassningar till utvecklingen i samhället och till nya begrepp. Bl.a. ersätter uttrycket "elektroniska kommunikationer" med viss utvidgning i sak tidigare "rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer". Benämningarna "ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt" ersätts utan större ändringar i sak av benämningarna "ledning av räddningstjänsten, fredstida krishantering och totalförsvarets civila delar i övrigt". Under uttrycket fredstida krishantering ryms bl.a. verksamheter som omfattar tillverkning, lagring och tillhandahållande av strategiskt viktiga läkemedel.

I likhet med i dag ska statschefens residens och bostäder samt statsministerns bostäder kunna beslutas som skyddsobjekt, liksom byggnader, andra anläggningar och områden för "energiförsörjning, vattenförsörjning, transporter och försvarsindustriella ändamål".

Som i dag ska militära fartyg och luftfartyg kunna vara skyddsobjekt, liksom byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter. En nyhet är att stridsfordon och andra militära fordon ska kunna vara skyddsobjekt. Vidare görs begränsade utvidgningar när det gäller möjligheterna att göra övningsområden till skyddsobjekt både för inhemska verksamheter och inom ramen för internationellt samarbete.

Under höjd beredskap ska även järnvägstransporter som är av betydelse för totalförsvaret kunna beslutas som skyddsobjekt.

Andra motorfordon än militära lämpar sig inte att vara skyddsobjekt.

Skyddsändamål

De nuvarande ändamålen att bereda skydd mot säkerhetshotande verksamheter i form av sabotage, terrorism, spioneri m.m. behålls. Utvecklingen och utbredningen av den grova, organiserade brottsligheten gör att den bör föras in under lagens skyddsändamål.

Systemhotande brottslighet i dess mer självständiga form bör inte vara ett eget skyddsändamål.

Det nuvarande ändamålet att skydda allmänheten mot faror av militär verksamhet behålls. Däremot utvidgas inte ändamålet till att gälla farlig civil verksamhet.

Skyddet av ett skyddsobjekt

Skyddslagstiftningens nuvarande bestämmelser om det rättsliga skyddet för skyddsobjekten, liksom bevakningspersonalens särskilda befogenheter, behålls oförändrade.

För att stärka främst skyddet för elektroniska kommunikationer införs en möjlighet att för särskilt störningskänsliga skyddsobjekt ställa krav på extra skyddsåtgärder i form av visst fysiskt-tekniskt skydd.

Beslutsstrukturen

De nuvarande beslutsorganen och deras inbördes beslutanderätt i frågor om skyddsobjekt och skyddsvakter behålls i allt väsentligt. Länsstyrelsernas roll stärks.

Beslut om skyddsobjekt för militära fordon fattas av Försvarsmakten. Likaså föreslås Försvarsmakten besluta om skyddsobjektstatus för järnvägstransporter under höjd beredskap.

Ett beslut om skyddsobjekt kan förenas med föreskrifter om extra skyddsåtgärder för särskilt störningskänslig samhällsviktig verksamhet.

Beslut om skyddsobjekt inom bl.a. området teknisk infrastruktur, krishantering och totalförsvarets civila delar i övrigt ska i regel vara tidsbegränsade. Uttryckliga bestämmelser införs om omprövning av skyddsobjektsbeslut och om skyldighet för objektsägare m.fl. att svara för skyddet av objektet och för att skyltning om skyddsobjektet sker. Objektsägaren ska underrätta beslutsmyndigheten om förutsättningarna för beslutet har ändrats i väsentlig mån.

Enhetliga och tydliga kvalifikationskrav och bedömningskriterier läggs fast för godkännande som skyddsvakt. Bestämmelser om återkallelse av godkännande som skyddsvakt införs.

Överklagande

Utöver den nuvarande möjligheten att överklaga beslut om godkännande som skyddsvakt införs en möjlighet att överklaga beslut i fråga om skyddsobjekt. Beslut som får överklagas är beslut om att inrätta skyddsobjekt, beslut om vilka särskilda förbud som ska gälla vid sådana samt beslut om extra skyddsåtgärder. Beslut som fattats av regeringen ska dock undantas från den ordningen.

Militära skyddsområden

Några på skyddsintressen grundade skäl för att behålla systemet med militära skyddsområden finns inte längre. De har spelat ut sin roll för det militära försvaret. Till detta ska läggas att det är otidsenligt och förlegat att ha kvar en reglering som i princip är rättighetsinskränkande och som gäller bara för utländska medborgare.

De militära skyddsområdena föreslås därför bli avskaffade.

Att avskaffa de militära skyddsområdena aktualiserar ett par frågor om kompensatoriska åtgärder. En sådan är huruvida skyddsobjekt bör kunna inrättas även till skydd för områden med vattendjupinformation av särskild betydelse för totalförsvarets militära del. En annan fråga är om det behövs förbud mot luftfart redan i fredstid över vissa militära skyddsobjektsområden. Dessa spörsmål föreslås bli föremål för fortsatta överväganden i andra former.

Övrigt

Förslagen i betänkandet har inte bedömts inverka menligt på de grundläggande fri- och rättigheter som är av intresse i sammanhanget. Förslagen har i praktiken inte bedömts innebära några ökade kostnader för skyddsobjektsägare.