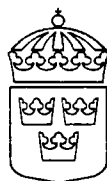


Konstitutionsutskottets yttrande

1989/90:KU4y

Skydd för samhällsviktiga anläggningar
m.m.



1989/90
KU4y

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har den 16 januari 1990 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1989/90:54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. jämte motioner med anledning av propositionen. Tre motioner har väckts, nämligen 1989/90:Fö28—30.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till sådana frågor i den föreslagna lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. som berör utskottets ansvarsområde. En sådan fråga tas upp i motion Fö28, yrkande 4, av Arne Andersson i Ljung m.fl. (m).

Bakgrund

Försvarsanläggningar och kärnkraftanläggningar har ett särskilt skydd mot obehörigt tillträde. Bestämmelser om detta finns i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. (skyddslagen). Genom skyddslagen kan vissa anläggningar och områden, fartyg och luftfartyg (skyddsföremål) få ett förstärkt säkerhetskydd utöver vad som kan gälla enligt andra bestämmelser. Skyddet består i att det kan utfärdas särskilda förbud mot tillträde till skydds-föremål, och förbud mot att ta fotografier eller att göra avbildningar eller beskrivningar av skydds-föremålen kan också utfärdas. Förbuden riktar sig mot var och en som inte är behörig. Förbuden är straffsanktionerade. Den personal som bevakar skydds-föremålen har särskilda befogenheter.

Inom vissa områden i närheten av viktiga försvarsanläggningar har utlänningars rätt att uppehålla sig begränsats genom bestämmelserna i förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden. Ett bemyndigande för regeringen att utfärda sådana föreskrifter finns numera i 12 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529).

I propositionen lämnas förslag till en ny lag om skyddet för samhällsviktiga anläggningar m.m. Den nya lagen skall ersätta skyddslagen och de grundläggande bestämmelserna i förordningen om skyddsområden och kontrollområden. I propositionen föreslås också vissa ändring-

ar i annan lagstiftning. Ändringarna har — utom i ett speciellt avseende — samband med den nya lagen. I det följande uppehåller sig utskottet vid de lagförslag som föreslås ersätta skyddslagen.

I propositionen föreslås utvidgade möjligheter att begränsa tillträde för envar till för samhället viktiga anläggningar och områden, s.k. skyddsobjekt. Beslut om begränsning skall kunna grundas inte bara — som för närvarande är fallet — på behovet av att förhindra spioneri och sabotage utan även på behovet av skydd mot terrorism och behovet av att hindra att allmänheten kommer till skada till följd av militär verksamhet.

Reglerna om skyddsobjekt är främst till för att ge förstärkt skydd av permanenta anläggningar och områden som mer stadigvarande används för viss verksamhet. Tillfälliga och akuta skyddsbehov skall tillgodoses med stöd av andra regler, t.ex. polislagen. I propositionen — som innehåller en utförlig redogörelse för andra bestämmelser om tillträdesbegränsningar — framhålls också att ett permanent tillträdes-skydd ofta kan ordnas utan stöd av skyddslagen. Det är först när ett verkligt behov kan anses föreligga av att ge vaktpersonalen förstärkta befogenheter och att anordna inpasseringskontroll som möjligheten att göra en anläggning eller ett område till skyddsobjekt skall komma till användning.

Genom den nya lagen blir det också möjligt att begränsa tillträdet till statliga förvaltningsbyggnader samt statschefens residens och statsministerns bostad. Tillträdesförbud kan, om det är tillräckligt, ersättas med förbud endast mot viss verksamhet, t.ex. fotografering eller dykning inom anläggningen eller området. Beslut om tillträdesförbud får förenas med förbud mot att ta fotografier eller att göra andra avbildningar.

Utskottets bedömning

Enligt den föreslagna lagen kommer tillträdesskyddet i det enskilda fallet till stånd genom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar skyddsbehovet för ett visst objekt och meddelar ett beslut om att det skall vara ett skyddsobjekt. I propositionen diskuteras frågan om huruvida ett sådant beslut är att anse som *normgivning* eller *förvaltningsbeslut*. Ett tillträdesförbud riktar sig mot var och en. Departementschefen anför att beslutet av den anledningen skulle kunna anses utgöra normgivning. Å andra sidan skall enligt departementschefen i själva lagen anges förutsättningarna för ett beslut, grunderna för den intresseavvägning som skall göras samt verkningarna av beslutet; myndighetens beslut pekar ut ett visst objekt som bedöms uppfylla förutsättningarna i lagen samt ha ett tillräckligt skyddsbehov för att en tillträdesbegränsning skall komma till stånd. Han anför vidare att skyddsobjekten i flertalet fall kommer att ha en begränsad yta. Han anmärker att ett skyddsobjekt kan komma att omfatta ett mera betydande område i ett fåtal fall — främst då avspärrningar måste ske på grund av pågående kränkningar av vårt territorium — men att verkningarna i dessa fall är begränsade eftersom

avspärningarna är avsedda att gälla under en kortare tid. Departementschefen kommer därför fram till uppfattningen att besluten om tillträdesbegränsning har karaktären av förvaltningsbeslut. Lagrådet har inte haft någon erinran mot detta. Den föreslagna lagen har också utformats i överensstämmelse med denna uppfattning.

Gränsdragningen mellan normer och andra beslut är inte helt klar. Detta förhållande underströks redan av grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 101). Då det uppstår behov av att reglera något som befinner sig i detta gränsskikt kan argument anföras såväl för att regleringen skall ske genom normer som för att den skall genomföras med förvaltningsbeslut. I sådana fall kan vad som är rimligt och ändamålsenligt få betydelse för valet mellan normgivning och förvaltningsbeslut. Utskottet kan för sin del godta de skäl som anføres i propositionen för att beslut om tillträdesbegränsning har karaktär av förvaltningsbeslut. Utskottet vill därtill hänvisa till den lösning som valdes i den numera upphävda bostadsanvisningslagen (1980:94). Med stöd av den lagen kunde kommunstyrelsen besluta att ett eller flera bostadsområden i kommunen skulle vara bostadsanvisningsområde och att alla eller en del av bostadslägenheterna inom området — med vissa undantag — skulle upplåtas enligt bestämmelserna i lagen.

Rätten att besluta om att något skall vara skyddsobjekt skall enligt 3 § tillkomma regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Enligt 4 § får statliga förvaltningsbyggnader förklaras som skyddsobjekt. Enligt specialmotiveringen till paragrafen avses därmed även *riksdagens byggnader*. Detta innebär att regeringen eller någon annan förvaltningsmyndighet skall få rätt att besluta att riksdagens byggnader skall utgöra skyddsobjekt.

Det konstitutionella systemet i Sverige innebär att riksdagen själv svarar för sin förvaltning. Dit hör frågor om säkerhetsskyddet i riksdagens byggnader. Förslaget i denna del överensstämmer inte med denna ordning. Utskottet anser att riksdagen skall ha ett inflytande över frågan om huruvida riksdagens byggnader skall förklaras som skyddsobjekt. Enligt lagen (1988:144) om säkerhetskontroll vid sammanträde med riksdagens kammare och utskott har talmannen befogenhet att besluta om säkerhetskontroll enligt lagen. Det bör därför ankomma på honom att svara för riksdagen även när det gäller frågan om huruvida riksdagens byggnader skall vara skyddsobjekt. Från den angivna konstitutionella utgångspunkten skulle det kunna hävdas att talmannen ensam skulle ha rätten att besluta att riksdagens byggnader skall vara skyddsobjekt. Regeringen har emellertid ett ansvar för rikets säkerhet. I detta ansvar ligger skyddet för samhällsviktiga verksamheter. De skyddsåtgärder som kan bli aktuella för flera olika anläggningar och byggnader måste ledas och samordnas på ett effektivt sätt. Ansvar för att så sker bör ligga på regeringen. Det nu anförda talar för att regeringen bör kunna fatta beslut om att riksdagens byggnader skall vara skyddsobjekt men att det för ett sådant beslut fordras ett medgivande från talmannen. Utskottet förordar därför att det i 4 § i den

föreslagna lagen förs in ett andra stycke av följande lydelse: "Riksdagens byggnader får förklaras som skyddsobjekt, endast om talmannen medger det." Tillägget föranleder redaktionella ändringar i 6 och 8 §§.

Bestämmelserna om förbud mot tillträde m.m. gör det möjligt att *begränsa de grundlagsfästa rörelse- och informationsfriheterna*. Enligt propositionen måste i varje särskilt fall göras en avvägning mellan skyddsbehovet och de intressen som talar mot en avspärrning. Departementschefen pekar därvid bl.a. på massmediernas legitima behov av att rapportera, det rörliga friluftslivets intresse och den allmänna samfärdselns behov. Detta har också kommit till uttryck i 2 §. Enligt den paragrafen får beslut om skyddsobjekt inte göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd, och så långt möjligt skall undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen. I specialmotiveringen till paragrafen slås det vidare fast att beslutet skall utformas och tillämpas så att den som har ett berättigat intresse av att få tillträde till anläggningen eller området inte hindras från det.

Enligt specialmotiveringen till 4 § omfattar uttrycket statliga förvaltningsbyggnader framför allt myndigheters lokaler för administrativa funktioner. I sådana lokaler brukar allmänna handlingar regelmässigt förvaras. *Rätten att ta del av allmänna handlingar* är reglerad i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Ett viktigt moment i denna rätt är att få vara anonym. Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen får sålunda en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. I 10 § i den föreslagna lagen föreskrivs att den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig vid ett skyddsobjekt är skyldig att på begäran av den som bevakar skyddsobjektet uppgive namn, födelsetid och hemvist. Enligt paragrafen är han också skyldig att underkasta sig kroppsvisitation och undersökning av medförd egendom som inte utgör brev eller annan enskild handling. Den som vägrar att lämna uppgifterna eller som vägrar att underkasta sig kroppsvisitation eller undersökning av medförd egendom kan enligt 12 § bli avvisad, avlägsnad eller tillfälligt omhändertagen inom eller vid skyddsobjektet.

Bestämmelserna om skyddsobjekt begränsar givetvis inte enskildas rätt enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar och att i samband därmed få vara anonym. Den som vill utöva dessa rättigheter får inte utsättas för någon form av obehag. Myndigheternas skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen skall inte heller kunna ifrågasättas. Det är enligt utskottet angeläget att den föreslagna lagen inte ger upphov till missförstånd i dessa avseenden. Utskottet förordar därför följande förtydligande tillägg till 2, 10 och 12 §§.

I 2 § bör det föras in en tredje mening av följande lydelse: "Beslutet skall utformas så att enskildas rätt enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar säkerställs."

I 10 § bör det föras in ett nytt andra stycke av följande lydelse: "Bestämmelser om rätten att vara anonym för den som begär att få ta del av allmän handling finns i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen."

I 12 § bör orden "utan giltigt skäl" föras in före orden "vägrar att på begäran".

Genom den föreslagna lagen blir det möjligt att besluta om tillträdesbegränsningar av anläggningar och områden som inte ägs eller disponeras av staten. I sådana fall kan en konflikt uppstå mellan skyddsbehovet och intresset hos en ägare eller nyttjanderättshavare att fritt disponera egendomen. Enligt lagen får emellertid beslut om tillträdesbegränsningar av mera permanent karaktär inte meddelas, om inte egendomens ägare och nyttjanderättshavare medger det. Dispositionsrätten kan dock i två olika fall under en kortare tid begränsas med stöd av lagen även om något medgivande inte har lämnats. Det ena fallet avser områden där försvarsmakten tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök. Det andra fallet gäller områden där försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium. Några *bestämmelser om ersättning* föreslås inte för något av fallen i propositionen.

Vad först beträffar försvarsmaktens övningar på annans mark konstaterar departementschefen att det i sådana fall är fråga om högst tillfälliga inskränkningar i dispositionsrätten. Han hänvisar också till skyldigheten för den beslutande myndigheten att tillse att den enskildes rätt inte onödigtvis inskränks. Han understryker vidare att restriktioner enligt lagen inte får vara mera långtgående eller ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till skyddsbehovet samt att det så långt möjligt skall undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för enskilda.

I vissa kränkningsfall kan det enligt departementschefen vara oundvikligt att ägaren lider skada på grund av att han inte får tillträde till området. Departementschefen anser att det ligger nära till hands att likställa avspärrningar i samband med väpnade angrepp mot landet eller vid kränkningar av vårt territorium med de avspärrningar som kan ske med stöd av polislagen och rättegångsbalken. Avspärrningar enligt polislagen och rättegångsbalken ger inte någon rätt till ersättning för fastighetsägare eller andra som berörs av avspärrningarna.

Sammanfattningsvis anser departementschefen att det inte bör införas någon särskild regel som ger markägare eller annan innehavare av särskild rätt till fastighet rätt till ersättning för den skada han kan lida till följd av att han enligt ett beslut om tillträdesförbud hindras från att i något avseende använda fastigheten. Han finner att detta ställningstagande inte kommer i konflikt med bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen. Tillträdesförbuden i sig ger nämligen inte upphov till någon dispositionsrätt till det avspärrade området. Avspärrningen kan därför inte anses ha innebörden att marken tas i anspråk med förfogande. I detta sammanhang erinrar han om att regeringen har en viss möjlighet att utge ersättning av billighet i fall där skada eller förlust har uppkommit till följd av militär verksamhet och där någon ersättningskyldighet inte föreligger.

I *motion Fö28 yrkande 4* kritiseras avsaknaden av regler om ersättning. Enligt motionärerna finns det inte något skäl för att en enskild person skall behöva stå den ekonomiska risken vid åtgärder för rikets säkerhet. De menar att rättssäkerheten tvärtom kräver att enskilda skall hållas skadeslösa i sådana situationer. Motionärerna yrkar därför att en bestämmelse om ersättning till markägare och rättighetshavare förs in i lagen.

Enligt utskottets mening är ifrågavarande tillträdesbegränsningar inte att betrakta som ett sådant förfogande som avses i 2 kap. 18 § regeringsformen. Som departementschefen anförde strider därför den föreslagna lagstiftningen inte mot detta grundlagsbud. När det gäller frågan om det likväl bör införas bestämmelser om ersättning anför utskottet följande.

Försvarsmaktens övningar, prov och försök på annans mark bedrivs sedan gammalt med stöd av den för vårt land unika allemansrätten. Som anförts i propositionen anses allemansrätten inte innebära att en fastighetsägare eller annan rättighetsinnehavare tillfogas någon nämnvärd skada. Allemansrätten är ett intrång som de får tåla utan ersättning. En annan sak är att markskador och skador på annan egendom kan ersättas enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Det finns också — som påpekas i propositionen — etablerade rutiner för reglering av markskador som har orsakats av militär verksamhet. I de nu aktuella fallen är det fråga om högst tillfälliga begränsningar i dispositionsrätten. Som anförts i propositionen torde det vid övningar kunna tillses att tillträdesförbud blir gällande mot ägaren endast i sådana situationer där denne inte lider någon skada av förbudet. Några skadefall torde därför i praktiken knappast uppkomma. Det bör vidare understrykas att den beslutande myndigheten enligt 2 § i den föreslagna lagen är skyldig att se till att beslutet inte blir mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd och att det så långt möjligt skall undvikas att beslutet medför skada eller olägenhet för enskilda intressen. Om dessa grundläggande krav åsidosätts, kan fråga uppkomma om ersättningsansvar för staten för felaktig eller försumlig myndighetsutövning. Utskottet kan således inte förorda att det i den föreslagna lagen införas särskilda bestämmelser om ersättning för de nu berörda fallen.

Motionsyrkandet innebär att det också bör införas bestämmelser om ersättning på grund av tillträdesbegränsningar i områden där försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium. I dessa båda situationer kan det — som anförts i propositionen — tänkas fall där en fastighetsägare kan lida skada till följd av tillträdesbegränsningar. Det bör först erinras om att ett skäl för tillträdesbegränsningar i dessa fall ofta är att allmänheten skall skyddas mot skador. Detta intresse avser givetvis även fastighetens ägare.

När det gäller områden där försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot landet bör det också påpekas att man i sådana fall i allmänhet kan räkna med skador av helt annat slag och att

intresset av att få ersättning för sådana skador helt kommer att träda i förgrunden. Utskottet kan i det sammanhanget hänvisa till lagen (1958:566) om ersättning för krigsskada å egendom.

De avspärrningar som sker i samband med väpnade angrepp mot landet eller vid kränkningar av vårt territorium kan som anförs i propositionen liknas vid de avspärrningar som kan ske med stöd av polislagen och rättegångsbalken. Utskottet vill för sin del även hänvisa till de avspärrningar och utrymningar som kan ske med stöd av räddningstjänstlagen. I inget av de nu nämnda fallen föreligger någon rätt till ersättning för fastighetsägare eller andra som berörs av åtgärderna. Även i dessa fall kan det dock givetvis uppkomma frågor om ersättningsansvar för felaktig eller försumlig myndighetsutövning. Utskottet kan således inte förorda att det införs någon särskild bestämmelse om ersättning för avspärrningar i samband med väpnade angrepp mot landet eller vid kränkningar av vårt territorium. Utskottet vill emellertid i detta sammanhang erinra om regeringens möjlighet att av billighet utge ersättning i fall där någon har drabbats av skada eller förlust till följd av militär verksamhet och staten inte är ersättningskyldig. Som framgår av propositionen har regeringen också beviljat ersättning av billighet i vissa fall där förlust eller intrång förekommit på grund av de avspärrningar som gjordes i samband med spaningen efter främmande undervattensverksamhet i Karlskronaområdet under hösten 1983 och våren 1984.

Av den föreslagna lagens ansvarsbestämmelser framgår att såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser av lagens förbudsregler — t.ex. fotograferingsförbud — straffbeläggs. I propositionen erinrar departementschefen om bestämmelsen i 1 kap. 9 § 3 tryckfrihetsförordningen. Enligt den bestämmelsen gäller vad i lag är stadgat om ansvar som avser det sätt på vilket uppgifter eller underrättelser anskaffats i publiceringssyfte. I en lagrådsremiss hösten 1986 om förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten, m.m. redogjorde föredraganden för ett JO-beslut som gällde *fotografering i publiceringssyfte* som skett i strid mot bestämmelserna om fotograferingsförbud i skyddslagen. Enligt JO skulle bestämmelsen i 1 kap. 9 § 3 tryckfrihetsförordningen kunna ges betydelsen att straff för överträdelser av fotograferingsförbud inte kunde komma i fråga. JO uttalade emellertid å andra sidan att mycket talar för att det enligt gällande regler är möjligt att döma till straff för sådana överträdelser. JO fann att rättsläget var oklart och uttalade att det kunde finnas skäl för statsmakterna att i lämpligt sammanhang överväga en författningsändring. I lagrådsremissen uttalade föredraganden att han var benägen att instämma i det av JO:s två tolkningsalternativ som innebar att straff för överträdelser av ett fotograferingsförbud enligt skyddslagen fick förekomma även om fotograferingen utförts i publiceringssyfte och inte innefattade något av de grova brott mot rikets säkerhet som anges i 7 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (prop. 1986/87:151, s. 161—162). I den nu aktuella propositionen förklarar departementschefen att han för egen del inte har någon annan mening om förhållandet mellan bestämmelserna i den föreslagna lagen och tryckfrihetsförordningen.

Frågan uppmärksammades vid behandlingen i riksdagen av proposition 1987/88:155 om skydd för företagshemligheter. I ett yttrande till lagutskottet pekade konstitutionsutskottet på uttalandet i lagrådsremissen och erinrade samtidigt om att uttalandet ingick bland de förslag i remissen som inte fördes fram i propositionen och att det följaktligen inte hade varit föremål för riksdagens bedömning (1988/89:KU2y). Lagutskottet uttalade att det för egen del var benäget att instämma i vad departementschefen anförde i lagrådsremissen (1988/89:LU30, s. 36). Konstitutionsutskottet finner för sin del inte skäl att nu göra någon annan bedömning. Det kan dock anmärkas att de väsentliga lagförslagen i ärendet om skydd för företagshemligheter är underkastade det särskilda lagstiftningsförfarandet enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och att ärendet därför kan avgöras först efter den 3 maj 1990.

Stockholm den 22 februari 1990

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Stig Bertilsson (m), Stig Gustafsson (s) och Hugo Andersson (c).

Avvikande meningar

1. Bestämmelser om ersättning

Hans Nyhage, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anser att den del av utskottets yrkande som börjar med "Motionsyrkandet innebär" och slutar med "och våren 1984" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det emellertid motiverat med bestämmelser om ersättning på grund av tillträdesbegränsningar i områden där försvarsmakten har satts in för att möta ett angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium. Som anføres i motionen bör enskilda hållas skadeslösa i sådana situationer. I 8 § i den föreslagna lagen bör det därför föras in ett nytt stycke av följande lydelse: "Ägaren eller nyttjaren har rätt till ersättning för skada på grund av tillträdesförbud i ett område som avses i 4 § första stycket 5."

2. Fotografering i publiceringssyfte i strid mot fotograferingsförbud

1989/90:KU4y

Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Ylva Annerstedt (fp), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp) och Hugo Andersson (c) anser att det till sista stycket i utskottets yttrande bort läggas tre meningar av följande lydelse:

Utskottet vill emellertid tillägga att det är otillfredsställande om det uppstår tvekan om hur vanlig lag förhåller sig till tryckfrihetsförordningen. Orsaken till den oklarhet i rättsläget som JO pekat på torde främst kunna sökas i utformningen av den tryckfrihetsrättsliga regleringen. Regeringen bör därför i lämpligt sammanhang föranstalta om en översyn av tryckfrihetsförordningen i syfte att undanröja oklarheten.

