

# Lagrådsremiss

## En skärpt straffrättslig reglering av obehörigt tillträde till skyddsobjekt

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 december 2017

*Peter Hultqvist*

*Maria Hedegård*  
(Försvarsdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att skyddslagens (2010:305) bestämmelser om ansvar och förverkande ska ändras. Förslaget innebär att straffansvar för intrång på skyddsobjekt ska följa enligt den särskilda bestämmelsen i skyddslagen, genom att den nuvarande subsidiaritetsregeln i förhållande till brottsbalken tas bort. Brottet, som ska delas in i två svårhetsgrader, ska rubriceras obehörigt tillträde till skyddsobjekt och omfatta även olovligt kvarstannande. Vidare föreslås att straffet för intrång ska höjas från maximalt ett års till två års fängelse. Böter ska inte längre ingå i straffskalan för brott av normalgraden. För ringa brott ska böter eller fängelse i högst sex månader kunna dömas ut.

Förslaget innebär vidare att nuvarande straffskala behålls för brott mot utbildningsförbud eller förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska, men att subsidiaritetsregeln tas bort. Dessa brott rubriceras olovlig utbildning av skyddsobjekt respektive olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt. Brottet att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt rubriceras lämnande av osann uppgift vid skyddsobjekt, men lämnas i övrigt oförändrat.

Bestämmelsen om förverkande av hjälpmedel ändras för att anpassas till motsvarande reglering i brottsbalken. Förverkande får ske om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen ska kunna förverkas. Även värdeförverkande ska kunna ske.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Lagtext .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	6
4	Gällande rätt .....	6
4.1	Behovet av skydd mot obehörigt tillträde .....	6
4.2	Skyddslagen .....	6
4.2.1	Lagens syfte och skyddsändamål .....	6
4.2.2	Vad som kan utgöra skyddsobjekt .....	8
4.2.3	Innebörden av ett beslut om skyddsobjekt .....	9
4.2.4	Bevakning av skyddsobjekt .....	9
4.2.5	Beslut om skyddsobjekt .....	9
4.2.6	Straffansvar och förverkande .....	10
4.3	Brottsbalkens reglering av intrång .....	10
4.4	Praxis i fråga om straffansvar för intrång på skyddsobjekt .....	11
5	Skärpt straff för intrång på skyddsobjekt .....	13
5.1	Straffansvar för intrång på skyddsobjekt och överträdelser av förbud mot att bland annat avbilda, dyka och ankra ska alltid följa enligt skyddslagen .....	13
5.2	En ny brottsrubricering införs för intrång och olovligt kvarstannande .....	19
5.3	Straffet för obehörigt tillträde till skyddsobjekt behöver skärpas .....	20
5.4	En ny gradindelning för obehörigt tillträde till skyddsobjekt och en strängare straffskala för normalfallen .....	26
5.5	Olovlig avbildning av skyddsobjekt och olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt .....	32
5.6	Oriktiga eller vilseledande uppgifter .....	35
6	Förverkandebestämmelsen ändras .....	36
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	40
8	Konsekvenser .....	41
9	Författningskommentar .....	43
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian om den straffrättsliga regleringen avseende obehörigt tillträde till skyddsobjekt .....	47
Bilaga 2	Promemorians lagförslag .....	48
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	49

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skyddslagen (2010:305) dels att 30–32 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 30 a och 30 b §§, av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § döms till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

#### 30 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § *första stycket* döms för obehörigt tillträde till skyddsobjekt till fängelse i högst två år. Detsamma ska gälla den som olovligen stannar kvar inom skyddsobjektet.

Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

#### 30 a §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar som avses i 7 § *andra eller tredje stycket* döms för olovlig avbildning av skyddsobjekt till böter eller fängelse i högst ett år.

#### 30 b §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska som avses i 7 § *tredje stycket* döms för olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt till böter eller fängelse i högst ett år.

#### 31 §

Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt döms

Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt döms

till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

*för lämnande av osann uppgift vid skyddsobjekt* till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

32 §

Avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt denna lag ska förklaras förverkade.

*Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot denna lag, om det inte är uppenbart oskäligt.*

*Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag, om brottet har fullbordats. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.*

*I 36 kap. 5 och 5 b §§ brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske och om särskild rätt till förverkad egendom.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

### 3 Ärendet och dess beredning

Chefen för Miljödepartementet beslutade den 13 juni 2013 att ge en sakkunnig person i uppdrag att utreda om den straffrättsliga regleringen av obehörigt tillträde till skyddsobjekt är lämpligt utformad och lämna förslag till författningsändringar om det finns behov av sådana. Uppdraget omfattade även att göra en genomgång av praxis i fråga om ansvar för obehöriga tillträden till kärntekniska anläggningar och andra skyddsobjekt. I enlighet med uppdraget har promemorian om den straffrättsliga regleringen avseende obehörigt tillträde till skyddsobjekt tagits fram.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Förvarsdepartementet (Fö2017/00937/RS).

### 4 Gällande rätt

#### 4.1 Behovet av skydd mot obehörigt tillträde

Vissa byggnader, anläggningar och områden är i behov av ett särskilt skydd mot allvarlig brottslighet som bland annat sabotage, terroristbrott och spioneri. Sådana byggnader m.m. kan därför förklaras vara skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Det innebär att skyddsobjektet kan bevakas på ett visst sätt och att obehöriga personer inte har tillträde dit. Den som överträder förbudet mot tillträde kan dömas till straffansvar.

Även i brottsbalken finns ett straffsanktionerat förbud mot olaga intrång. Den straffbestämmelsen är generell och kan omfatta både sådana byggnader m.m. som är skyddsobjekt och andra byggnader eller platser. Syftet med bestämmelsen är att den ska skydda lokaler där människor arbetar eller annars vistas.

#### 4.2 Skyddslagen

##### 4.2.1 Lagens syfte och skyddsändamål

Skyddslagen 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, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån. Detta framgår av 1 §.

Ett av dessa skyddsändamål måste föreligga för att något ska kunna beslutas vara skyddsobjekt. Det först uppräknade ändamålet med lagen är skydd mot sabotage. Vad som avses med sabotage framgår av 13 kap. 4 § brottsbalken. För sabotage döms den som förstör eller skadar egendom som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskip-

ning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket eller genom annan åtgärd, som inte innefattar endast undanhållande av arbetskraft eller uppmaning till det, allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom. Detsamma gäller om någon annars, genom skadegörelse eller annan åtgärd som nyss sagts, allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln eller användningen av telegraf, telefon, radio eller dylikt allmänt hjälpmedel eller av anläggning som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft.

Det andra skyddsändamålet i skyddslagen är skydd mot terroristbrott. Sådant brott definieras i lagen om straff för terroristbrott. I den räknas ett antal gärningar upp, till exempel mord och sabotage, och anges att en sådan gärning utgör terroristbrott när den allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Skydd mot spioneri och mot visst annat röjande av hemliga uppgifter är det tredje skyddsändamålet. Spioneribrottet regleras i 19 kap. 5 § brottsbalken. För spioneri döms den som för att gå främmande makt tillhanda obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en uppgift – oavsett om uppgiften är riktig eller inte – om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. Detsamma gäller om någon i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med en skrift, en teckning eller ett annat föremål som innefattar en sådan uppgift. Annat röjande av hemliga uppgifter kan utgöra obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift enligt 19 kap. 7–9 §§ brottsbalken. Skyddet avser uppgifter som rör totalförsvaret och som omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Begreppet totalförvar definieras i 1 § lagen (1992:1403) om totalförvar och höjd beredskap. Totalförvar är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Försvarssekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Det fjärde och sista skyddsändamålet i skyddslagen är skydd mot grovt rån. Skyddet omfattar kontanthanteringen och kontantförsörjningen i samhället. Grovt rån regleras i 8 kap. 6 § brottsbalken jämförd med 5 § i samma kapitel.

I 2 § skyddslagen anges att lagen också innehåller bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. Bestämmelsen gäller oavsett om verksamheten är av tillfällig eller permanent natur. Den ger bland annat möjlighet att spärra av militära skjutfält.

## 4.2.2 Vad som kan utgöra skyddsobjekt

För att tillgodose behovet av skydd enligt 1 eller 2 § kan det enligt 3 § skyddslagen beslutas att något ska vara skyddsobjekt. Vad som kan utgöra skyddsobjekt anges i 4–6 §§. Ett skyddsobjekt kan vara av militär eller civil natur.

I 4 § anges vilka civila byggnader, andra anläggningar och områden som kan vara skyddsobjekt. Uppräkningen omfattar

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, 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.

Enligt 5 § kan vissa militära byggnader, andra anläggningar och områden eller objekt beslutas vara skyddsobjekt. Det som kan omfattas är:

1. 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,

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.

Av 6 § följer att även andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som anges i 4 och 5 §§ kan beslutas vara skyddsobjekt förutsatt att de är av betydelse för totalförsvaret och att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Under samma förhållanden kan lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.



### **4.2.3 Innebörden av ett beslut om skyddsobjekt**

Ett beslut om skyddsobjekt innebär enligt 7 § första stycket att obehöriga inte har tillträde till objektet. Enligt andra stycket kan tillträdesförbudet genom ett särskilt beslut förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Av tredje stycket följer att ett tillträdesförbud kan ersättas av ett utbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska, om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet.

Ett utbildningsförbud syftar till att hindra spridning av information och därmed förstärka sekretesskyddet för skyddsobjektet (prop. 2009/10:87 s. 56). I vissa fall kan ett förbud enligt 7 § gälla även mot en enskild ägare eller nyttjanderättshavare av skyddsobjektet, nämligen om förbudet avser ett område som anges i 5 § 2 eller 3. Det följer av 8 §.

Enligt 22 § ansvarar den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt för att det upplyses om beslutet om skyddsobjekt genom tydlig skyltning eller på annat sätt.

### **4.2.4 Bevakning av skyddsobjekt**

I 9–17 §§ finns bestämmelser om bevakning av skyddsobjekt, inklusive befogenheter att ingripa mot personer som överträder förbud enligt 7 §. Den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt ansvarar enligt 22 § för att objektet bevakas. För bevakningen får enligt 9 § anlitas polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt.

Enligt 10 § är den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid ett sådant objekt skyldig att, på begäran av den som bevakar objektet, uppge namn, födelseid och hemvist, underkasta sig kroppsvisitation samt finna sig i undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg som har medförts till platsen. I 11–17 §§ finns bestämmelser om bland annat kroppsvisitation, avvisande, avlägsnande, omhändertagande och gripande av personer samt beslagstagande. Den som bevakar ett skyddsobjekt får bland annat avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person som bryter mot ett förbud enligt 7 § samt gripa den som misstänks för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till sådant brott.

### **4.2.5 Beslut om skyddsobjekt**

I 18–24 §§ föreskrivs vem som fattar beslut om skyddsobjekt och hur besluten närmare fattas. Även beslutens giltighetstid regleras liksom frågan om upphävande eller ändring av beslut. Kompletterande bestämmelser finns i skyddsförordningen (2010:523). Beslut om att exempelvis en byggnad ska vara ett skyddsobjekt kan överklagas enligt 33 § skyddslagen.

Av 18 § första stycket följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar i frågor om skyddsobjekt. Enligt 2 § skyddsförordningen beslutar Försvarmakten när det gäller bland annat byggnader, andra anläggningar och områden som disponeras huvudsakli-

gen av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt samt militära fartyg och luftfartyg. I andra fall beslutar enligt 3 § skyddsförordningen länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns. Det gäller dock inte riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden.

Enligt 19 § skyddslagen får de objekt som riksdagen eller riksdagsförvaltningen disponerar beslutas vara skyddsobjekt efter medgivande av riksdagens talman. Om någon annan än staten är ägare till vissa uppräknade objekt, bland annat sådana som används för energiförsörjning och vattenförsörjning, krävs medgivande av ägaren. Om det finns en nyttjanderättshavare till objektet, som inte är staten, krävs medgivande från denne. I övriga fall ska ett beslut om skyddsobjekt om möjligt föregås av samråd med den som äger eller nyttjar objektet.

Av 18 § andra stycket skyddslagen följer att ett beslut om skyddsobjekt inte får göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Vidare ska enligt tredje stycket så långt det är möjligt tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

I lagen (2014:514) om ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder finns bestämmelser som gäller i stället för det som anges i 18 § första stycket om beslut om skyddsobjekt och i 22 § om ansvar för bevakning av skyddsobjekt och upplysning om beslut om skyddsobjekt. Säkerhetspolisen är behörig beslutsfattare i fråga om egendom som används som tjänstebostad för statsministern samt ansvarig för bevakning av sådana skyddsobjekt och för upplysning om beslutet om skyddsobjekt.

## 4.2.6 Straffansvar och förverkande

I 30–32 §§ finns bestämmelser om straffansvar och förverkande.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § döms enligt 30 § till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken. Enligt 31 § döms den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

Även den som har medverkat till ett brott enligt 30 eller 31 § som anstiftare eller medhjälpare kan dömas till straffansvar med stöd av bestämmelserna om medverkan i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Enligt 32 § skyddslagen ska avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt lagen förklaras förverkade. Detsamma gäller föremål som har använts som hjälpmedel vid brott mot lagen, om det inte är uppenbart oskäligt.

## 4.3 Brottsbalkens reglering av intrång

I 4 kap. 6 § första och andra styckena brottsbalken föreskrivs straffansvar för hemfridsbrott respektive olaga intrång. Ansvar för olaga intrång kan

aktualiseras när ansvar för hemfridsbrott inte kommer i fråga. I tredje stycket regleras grova fall av brotten.

För olaga intrång döms den som obehörigen intränger eller kvarstannar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg eller på upplagsplats eller på annat dylikt ställe. Med annat dylikt ställe avses till exempel en inhägnad byggnadsplats. Straffet är böter. Om brottet är grovt, är straffet fängelse i högst två år.

Ansvar för anstiftan av eller medhjälp till olaga intrång kan följa enligt bestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken. Försök, förberedelse och stämpling till olaga intrång är inte straffbelagt enligt 4 kap. 10 § brottsbalken. Olaga intrång av normalgraden får enligt 4 kap. 11 § brottsbalken åtalas av åklagare endast om målsäganden har angett brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt. Om brottet är grovt, får åklagare alltid åtala det.

Bestämmelsen om olaga intrång har gällt i sin nuvarande lydelse sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. Någon motsvarande bestämmelse fanns inte i strafflagen, som föregick brottsbalken. Vid bestämmelsens tillkomst diskuterades huvudsakligen hemfridsbrottets avgränsning och i det lagförslag som remitterades till Lagrådet angavs uttryckligen att det inte behövdes någon särskild brottstyp som avsåg störande av arbetsfrid på arbetsplatser. Enligt föredragande departementschefen kunde sådana intränganden bedömas som ofredande eller egenmäktigt förfarande. Lagrådet ansåg dock att det var önskvärt att det skapades ett mer konsekvent utformat skydd för lokaler där människor arbetar eller vistas utan att det är någons bostad. I sammanhanget väckte Lagrådet frågan om inte en sådan utformning av hemfridsbrottet borde ges en egen brottsbeteckning, förslagsvis olaga intrång. Bestämmelsen kom att utformas med beaktande av Lagrådets synpunkter (prop. 1962:10 s. B 421–422).

Vad gäller gränsdragningen mellan olaga intrång av normalgraden och grovt sådant brott anges det inte i bestämmelsen vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av till vilken svårhetsgrad ett brott ska hänföras. Inte heller innehåller förarbetena några uttalanden om detta.

#### 4.4 Praxis i fråga om straffansvar för intrång på skyddsobjekt

Som underlag för övervägandena i promemorian gjordes en genomgång av praxis avseende straffansvar för intrång på kärntekniska anläggningar och andra skyddsobjekt.

Syftet med praxisgenomgången var att undersöka om sådana brott bedöms som olaga intrång enligt straffbestämmelsen i 4 kap. 6 § brottsbalken, när förutsättningarna för det är uppfyllda, eller som brott enligt bestämmelsen i 30 § skyddslagen. Av 30 § följer att straffansvar enligt den paragrafen kommer i fråga när gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

Syftet med praxisgenomgången var också att undersöka vilken påföljd som normalt följer på dessa brott. Frågan om påföljd är nära kopplad till hur brottet rubriceras när ansvar följer enligt brottsbalken – om det rubri-

ceras som olaga intrång av normalgraden eller som grovt sådant brott. Straffet för olaga intrång av normalgraden är böter. Om brottet är grovt, är straffet fängelse i lägst fjorton dagar och högst två år. Straffskalan för intrång enligt 30 § skyddslagen sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år.

I promemorian drogs följande slutsatser av praxisgenomgången.

Intrång på skyddsobjekt har många gånger bedömts som olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken när förutsättningarna för straffansvar enligt både den bestämmelsen och straffbestämmelsen om obehöriga tillträden i 30 § skyddslagen varit uppfyllda. I flera fall har det diskuterats vilken av bestämmelserna som varit tillämplig.

Det har dock också förekommit i ett inte obetydligt antal fall att intrång bedömts enligt skyddslagen, trots att ansvar skulle kunna ha följt enligt bestämmelsen om olaga intrång. I några av dessa fall har det diskuterats varför skyddslagen tillämpats i stället för brottsbalken. Det har då hänvisats främst till att straffskalan i skyddslagen är strängare eller att bestämmelsen i skyddslagen kan ses som en specialregel i förhållande till den generella bestämmelsen om olaga intrång.

Det förefaller följaktligen vara så att regleringen i bestämmelsen i skyddslagen om att brottsbalken har företräde ofta men inte alltid tillämpas så att intrång på skyddsobjekt bedöms som olaga intrång och inte som brott enligt skyddslagen. En viss oenhetlighet finns alltså i rättstillämpningen.

I praxis har det dessutom i några fall dömts för brott mot den tidigare gällande lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., trots att intrången begåtts efter det att den nuvarande skyddslagen ersatt denna lag. I dessa fall har det hänvisats till att en sådan tillämpning måste anses följa av en av övergångsbestämmelserna, punkten 3, till skyddslagen. Enligt denna ska byggnader, andra anläggningar och områden samt militära fartyg och luftfartyg som förklarats som skyddsobjekt före ikraftträdandet även fortsättningsvis anses vara skyddsobjekt, dock längst till utgången av 2014, och den gamla lagen gälla för dessa objekt. Övergångsbestämmelsen har alltså lett till skiftande bedömningar i fråga om tillämplig straffbestämmelse.

Den påföljd som i regel kommit i fråga för intrång på skyddsobjekt är dagsböter. Det gäller oavsett om brotten bedömts som olaga intrång, som har endast böter i straffskalan, eller som brott enligt skyddslagen där både böter och fängelse ingår i straffskalan. Antalet dagsböter är normalt förhållandevis lågt, ofta 40 stycken. Ett högre antal har dömts ut om personen dömts även för annat brott i samband med intrånget, främst skadegörelse. Detsamma gäller om personen tidigare har gjort sig skyldig till intrång på skyddsobjekt.

I vissa fall där personen har återfallit flera gånger i brottstypen har även kortare fängelsestraff dömts ut. Det kan i sammanhanget noteras att vissa individer gång på gång har gjort sig skyldiga till intrång på och ibland även andra brott, till exempel skadegörelse, mot skyddsobjekt.

Det kan också nämnas att den som har dömts enligt skyddslagen även ålagts att betala en avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond. Sådan avgift har inte ålagts den som dömts för olaga intrång av normalgraden, eftersom betalningsskyldigheten förutsätter att det aktuella brottet har fängelse i straffskalan.

Det är sällan som intrången på skyddsobjekt har bedömts som grova fall av olaga intrång enligt brottsbalken eller som så allvarliga brott enligt skyddslagen att fängelse eller en annan strängare påföljd än böter kommit i fråga. Detta gäller även när intrången föregåtts av planering, begåtts av flera personer tillsammans och haft viss varaktighet. I några fall har dock brotten bedömts som så allvarliga att de ansetts förtjäna ett fängelsestraff eller en icke frihetsberövande påföljd, normalt villkorlig dom i förening med ett måttligt antal dagsböter.

## 5 Skärpt straff för intrång på skyddsobjekt

### 5.1 Straffansvar för intrång på skyddsobjekt och överträdelser av förbud mot att bland annat avbilda, dyka och ankra ska alltid följa enligt skyddslagen

**Regeringens förslag:** Straffbestämmelsen i skyddslagen om intrång på skyddsobjekt ska inte längre vara subsidiär i förhållande till brottsbalken. Detsamma ska gälla för överträdelser av förbud enligt skyddslagen mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom ett skyddsobjekt samt mot att bada, dyka, ankra eller fiska.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Uppsala tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Länsstyrelsen i Uppsala län, Strålsäkerhetsmyndigheten, Lokala säkerhetsnämnden vid de kärntekniska anläggningarna i Forsmark, Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamns kärnkraftverk, Post- och telestyrelsen, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG AB, AB SVAFO, Sveriges advokatsamfund och Vattenfall AB* tillstyrker förslaget eller ställer sig positiva till det. *Kalmar tingsrätt, Polismyndigheten, AB SVAFO* och *Sveriges advokatsamfund* anser att promemorians förslag bör leda till en mer förutsägbar och enhetlig rättstillämpning. *Försvarmakten* har noterat en ökning av antalet intrång och intrångsförsök på skyddsobjekt. Dessa fall har polisanmälts, men endast ett fåtal har lett till en fällande dom. Försvarmakten upplever att medvetenheten hos de rättsvårdande myndigheterna om straffbestämmelsen i skyddslagen är begränsad, varför åtal sällan väcks för ett intrång på skyddsobjekt som skett av oaktsamhet. Detta trots att det tydligt framgår av straffbestämmelsen i skyddslagen att även ett sådant intrång är straffbart. Försvarmakten finner det därför mycket lämpligt att straffansvar för intrång på skyddsobjekt alltid ska följa enligt skyddslagen.

## Skälen för regeringens förslag

### *Ändringar görs i skyddslagen och inte i brottsbalken*

Att obehörigen bereda sig till tillträde till ett skyddsobjekt har länge varit straffbart både enligt bestämmelser i speciallagstiftning som syftat till att skydda särskilt samhällsviktiga objekt och enligt den allmänna bestämmelsen om olaga intrång i brottsbalken (4 kap. 6 § andra och tredje styckena). Den nu gällande särskilda straffbestämmelsen i 30 § skyddslagen (2010:305) är subsidiär till brottsbalken. Bestämmelsen om olaga intrång ges alltså företräde framför denna vid intrång på skyddsobjekt. Straffskalan för olaga intrång innehåller enbart böter. Om brottet är grovt, är dock straffet fängelse i lägst fjorton dagar och högst två år. Straffskalan för intrång enligt skyddslagen sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år.

Av den praxisgenomgång som har gjorts som underlag för övervägandena i promemorian, framgår att straffansvar för intrång på skyddsobjekt många gånger följt enligt brottsbalkens bestämmelse om olaga intrång. Av genomgången framgår vidare att brotten i regel bedömts vara av normalgraden och att straffet därför blivit dagsböter, normalt ett lågt antal sådana. I de fall de olaga intrången bedömts som grova har påföljden i något enstaka fall bestämts till fängelse. I övriga fall har brotten medfört en icke frihetsberövande påföljd, oftast villkorlig dom i förening med dagsböter.

Straffbestämmelsen om olaga intrång i brottsbalken är generell och indelad i två svårhetsgrader med böter i straffskalan för normalfallen och med fängelse i straffskalan för de allvarligare fallen. Att ändra i den bestämmelsen för att tillgodose ett eventuellt behov av lagändringar avseende straffansvaret för intrång på skyddsobjekt bör inte komma i fråga. Bestämmelsen är avsedd att kunna fånga in en mängd olika intrångssituationer av skiftande allvarlighetsgrad och framstår som ändamålsenligt utformad för detta. Eftersom ett eventuellt ändringsbehov hänförs sig till just skyddsobjekten, är det vidare naturligt att en ändring sker i skyddslagens särskilda straffbestämmelse om intrång på sådana objekt. Dessutom kan vissa obehöriga tillträden till skyddsobjekt endast lagföras enligt den bestämmelsen och inte enligt brottsbalken, till exempel därför att allemansrätten hade kunnat hävdas till området om inte tillträdesförbudet gällt till följd av beslutet om skyddsobjekt (jfr prop. 2009/10:87 s. 57). Dessa fall skulle alltså inte träffas av en ändring i brottsbalken.

Följaktligen anser regeringen att lagändringar avseende intrång på skyddsobjekt bör göras i skyddslagens straffbestämmelse, inte i brottsbalkens bestämmelse om olaga intrång.

### *Vad är syftet med subsidiaritetsregleringen?*

I skyddslagens straffbestämmelse om obehörigt tillträde till skyddsobjekt med straffskalan böter eller fängelse i högst ett år föreskrivs att brottsbalken har företräde framför skyddslagen. Detsamma gäller överträdelser av vissa förbud enligt skyddslagen som är nära kopplade till frågan om tillträdesförbud. Denna subsidiaritetsreglering innebär att bestämmelsen om olaga intrång i brottsbalken ges företräde framför skyddslagen när straffansvar ska följa för intrång på skyddsobjekt.

Bestämmelsen om olaga intrång infördes när brottsbalken ersatte strafflagen den 1 januari 1965. I strafflagen fanns inte något allmänt förbud mot obehöriga intrång utan endast en bestämmelse om intrång i annans hemvist (15 kap. 26 § strafflagen), som i praxis ansågs skydda även slutna möten i föreningslokaler (prop. 1962:10 s. B 421). Att göra intrång på skyddsobjekt var däremot straffbart enligt lagen den 17 maj 1940 (nr 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m., liksom dessförinnan enligt lagen den 9 maj 1913 (nr 48), innefattande vissa bestämmelser till skydd för hemligheter av betydelse för rikets försvar. Straffet var böter eller fängelse i högst ett år. När det nya brottet olaga intrång, med böter och i grova fall fängelse i upp till två år i straffskalan, infördes reglerades inte förhållandet mellan den nya bestämmelsen och bestämmelsen i den särskilda skyddslagen. Frågan berördes inte heller i förarbetena till brottsbalken.

Att anmärka är här att 1913 års skyddslag innehöll subsidiaritetsbestämmelser i fråga om överträdelser av utbildningsförbud och förbud mot sjömätning eller lodning. I dessa fall skulle dömas till ansvar enligt skyddslagen endast om gärningen inte var belagd med strängare straff i den allmänna strafflagen.

När 1940 års lag år 1991 ersattes av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. infördes en reglering om att den nya lagens straffbestämmelse var subsidiär till brottsbalken. Straffskalan var densamma som tidigare, böter eller fängelse i högst ett år. Frågan om subsidiaritet kommenterades inte närmare i förarbetena (jfr prop. 1989/90:54 s. 56–58 och 70). I fråga om straffskalan uttalades att, även om normalpåföljden liksom tidigare skulle vara böter, brotten kunde ha ett mycket varierande straffvärde och att fängelse därför skulle ingå i straffskalan.

När den lagen den 1 juli 2010 ersattes av den nu gällande skyddslagen överfördes straffbestämmelsen till den nya lagen utan några sakliga ändringar (jfr prop. 2009/10:87 s. 79–80). Bestämmelsen är alltså fortsatt subsidiär i förhållande till brottsbalken och har en straffskala som innehåller böter och fängelse i högst ett år. I det lagstiftningsärendet uttalades att straffskalan borde behållas men skälen för det redovisades inte. Inte heller berördes närmare subsidiaritetsregleringen eller frågan om straffvärdebedömning och påföljdsval i olika fall.

Regleringen har alltså inte närmare berörts i förarbetena till skyddslagen eller tidigare lagstiftning på området och inte heller i förarbetena till brottsbalken.

Det skulle kunna hävdas att lagstiftarens intention rimligen bör ha varit att ge företräde åt brottsbalken endast i de allvarligaste fallen av intrång där den strängare straffskalan för grovt olaga intrång med ett straffmaximum på två års fängelse bör tillämpas i stället för den något lindrigare straffskalan i skyddslagen. Avsikten skulle då samtidigt ha varit att straffskalan i skyddslagen – och inte den rena bötesstraffskalan för olaga intrång av normalgraden – ska tillämpas i övriga fall. En sådan tillämpning gällde, som nyss nämnts, enligt 1913 års skyddslag i fråga om överträdelser av utbildningsförbud och förbud mot sjömätning eller lodning.

Mot detta kan anföras att syftet med en subsidiaritetsreglering är att det på förhand ska vara givet vilken bestämmelse som ska tillämpas när det råder konkurrens mellan olika bestämmelser. Vidare kan möjligen häv-

das att det är följdriktigt att också bestämmelsen om olaga intrång av normalgraden ska ges företräde därför att lagstiftaren, åtminstone i äldre lagstiftningsärenden, har utgått från att normalpåföljden även enligt skyddslagen ska vara böter.

Det är alltså inte helt klart hur subsidiaritetsregleringen har motiverats och hur den ska förstås.

### *Konsekvenser av subsidiaritetsregleringen*

Klart är att subsidiaritetsregleringen får märkliga konsekvenser. Den leder också till olikheter i rättstillämpningen.

Av den praxisgenomgång som gjorts i promemorian framgår nämligen att de intrång på skyddsobjekt som i och för sig kan bedömas både som olaga intrång enligt brottsbalken och som brott enligt skyddslagen många gånger lagförs enligt brottsbalksbestämmelsen och då medför böter, som är den enda möjliga påföljden. Detta eftersom det krävs att det föreligger särskilt försvarande omständigheter i det enskilda fallet för att ett intrång ska kvalificeras som ett grovt brott och medföra en mer ingripande påföljd. Det innebär att den strängare del av straffskalan som gäller för brott enligt skyddslagen och som innehåller fängelse är satt ur spel. Det är otillfredsställande att denna straffskala, som ansetts adekvat för intrång på särskilt samhällsviktiga objekt och som – genom att den innehåller både böter och fängelse – möjliggör en nyanserad påföljdsbestämning i de enskilda fallen, inte får fullt genomslag. Regleringen kan sägas vara motsägelsefull. I sammanhanget kan noteras att motsvarande straffbestämmelser i våra grannländer Norge, Danmark och Finland ger möjlighet att döma ut fängelse eller någon annan påföljd som är mer ingripande än böter.

Samtidigt har det i praxis ibland förekommit att obehöriga tillräden har bedömts som brott mot skyddslagen trots att inhägnader runt skyddsobjekten har passerats och förutsättningarna för att döma till ansvar för olaga intrång därmed tycks ha varit uppfyllda. I några fall har det rentav dömts för brott mot den tidigare gällande lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och då hänvisats till att det skulle följa av en av övergångsbestämmelserna till skyddslagen. Praxis är alltså inte entydig i fråga om vilken straffbestämelse och därmed vilken straffskala som ska användas.

Vidare är det så att den strängare straffskalan i skyddslagen gäller i fall där någon endast har underlåtit att iaktta skyltar om förbud mot att beträda ett område som utgör skyddsobjekt medan den lindrigare straffskalan för olaga intrång av normalgraden kan tillämpas när en person har forceerat en inhägnad runt ett skyddsobjekt. Straffskalan är alltså strängare för den som har struntat i en förbudsskylt och gått förbi denna än för den som har tagit sig igenom ett stängsel runt ett skyddsobjekt genom att klippa upp detta med ett medhavt verktyg. Detta är inte rimligt.

Till detta kommer att ett tillträdesförbud enligt skyddslagen kan förenas med förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Överträdelse av ett sådant förbud är straffsanktionerat med böter eller fängelse i högst ett år i samma straffbestämelse som intrångsbrottet. Även i detta fall gäller formellt att brottsbalken har företräde. I praktiken torde dock – om det inte är fråga om



spioneri eller liknande brott – ansvar följa enligt skyddslagen, eftersom brottsbalken saknar en motsvarande allmän straffbestämmelse. Det innebär att den som vid ett och samma tillfälle har överträtt ett tillträdesförbud och ett sådant utbildningsförbud kan lagföras för dels olaga intrång enligt brottsbalken, dels brott mot skyddslagens straffbestämmelse. Att lagföra två brott som har ett så nära samband och sin grund i samma reglering med tillämpning av två skilda lagar och två olika straffskalor framstår inte som ändamålsenligt.

Vidare straffsanktioneras i skyddslagens straffbestämmelse överträdelser av utbildningsförbud och av förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska, som gäller i stället för tillträdesförbud. Sådana förbud har då ansetts vara tillräckliga för att tillgodose skyddsbehovet. Även om brottsbalken också i dessa fall formellt har företräde, torde överträdelserna i regel lagföras enligt skyddslagen. Brottsbalken saknar nämligen generella bestämmelser som straffbelägger sådana handlingar. I dessa fall gäller alltså straffskalan med både böter och fängelse, trots att tillträde inte är förbjudet. Det förefaller då vara inkonsekvent att endast böter kan komma i fråga när ett tillträdesförbud gäller och en överträdelse av detta bedöms som olaga intrång.

En konsekvens av subsidiaritetsregleringen är också att det inte är möjligt att använda vissa tvångsmedel i de fall intrången bedöms som olaga intrång av normalgraden med dess bötesstraffskala. Många tvångsmedel förutsätter nämligen för sin användning att fängelse är föreskrivet i straffskalan i den straffbestämmelse som brottsmisstanken hänför sig till. Inte heller kan skyddsvakter som bevakar skyddsobjekt gripa en person som misstänks för intrång med stöd av en allmän bestämmelse i rättegångsbalken (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Bestämmelsen ger var och en möjlighet att gripa en brottsling som påträffas på bar gärning eller flyende fot. Även den bestämmelsen förutsätter för sin tillämpning att fängelse kan följa på det aktuella brottet. Inte heller enligt skyddslagen kan sådant gripande ske. I de fall intrången bedöms som brott enligt skyddslagen kan däremot tvångsmedel användas och envars-gripande ske.

Det är alltså uteslutet att använda vissa tvångsmedel när intrång på skyddsobjekt bedöms som olaga intrång av normalgraden, trots att straffskalan i skyddslagen innebär att intrång på sådana objekt är så allvarliga att en tvångsmedelsanvändning bör kunna komma i fråga. Samtidigt kan tvångsmedel användas vid intrång som inte inneburit att någon inhägnad forcerats och som därmed inte kan bedömas som olaga intrång utan ska lagföras enligt skyddslagen. Det finns vidare en risk för att olika intrångsfall som i och för sig är jämförbara behandlas olika med avseende på tvångsmedelsanvändning beroende på vilken straffbestämmelse som anses tillämplig i det enskilda fallet.

En liknande, mindre, konsekvens är att den som döms för olaga intrång inte kan förpliktas att betala avgift enligt lagen (1994:419) om brotts-offerfond. En sådan förpliktelse förutsätter att straffskalan för det brott som personen döms för innehåller fängelse. Den som döms för intrång enligt skyddslagen kan däremot åläggas att betala en sådan avgift.

*Subsidiaritetsregleringen slopas för intrång och för överträdelser av förbud mot att bland annat avbilda, dyka och ankra*

De konsekvenser av subsidiaritetsregleringen och de olikheter i rättstillämpningen som beskrivs ovan är inte rimliga.

Det framstår i stället som ändamålsenligt att alla fall av obehöriga tillträden till skyddsobjekt, oavsett om skyltning om tillträdesförbud har ignorerats eller oaktsamt missats eller om inhägnader eller liknande har brutits igenom eller på annat sätt uppsåtligen passerats, lagförs enligt en och samma straffbestämmelse i skyddslagen med en gemensam straffskala. Hur personen i det enskilda fallet har berett sig tillträde till skyddsobjektet och om detta skett med uppsåt eller av oaktsamhet kan i stället få betydelse vid bedömningen av hur straffvärt brottet är. Vidare kan en enhetlig rättstillämpning uppnås om brotten alltid lagförs enligt skyddslagen. Som flera remissinstanser för fram blir regleringen då tydlig och därmed mer förutsebar för enskilda och enklare att tillämpa för de brottsbekämpande myndigheterna bland annat vad gäller tillämplig bestämmelse och straffskala samt användning av tvångsmedel.

Enligt regeringens uppfattning är det alltså motiverat att slopa subsidiaritetsregleringen så att sedvanliga regler om konkurrens blir tillämpliga. Detta innebär i sin tur att det vid intrång på skyddsobjekt normalt döms för brott enligt skyddslagens straffbestämmelse vilken har ett strängare straff än brottsbalkens olaga intrång. Ett slopande är nödvändigt för att ge utrymme för den skärpta syn på brotten som regeringen anser att det finns ett behov av. Att regleringen slopas hindrar inte att ett handlande som innefattar både intrång och andra moment och därför också kan bedömas som ett annat brott, till exempel sabotage enligt brottsbalken, lagförs enligt den bestämmelsen. Huruvida det i ett sådant fall inte ska dömas särskilt för intrånget får avgöras i enlighet med sedvanliga principer om konkurrens.

Subsidiaritetsregleringen bör också slopas vad gäller förbuden mot att göra avbildningar, dyka och ankra m.m. för att uppnå enhetlighet i straffbestämmelsen och eftersom regleringen i dessa fall knappast fyller någon praktisk funktion. Denna reglering i skyddslagen är nämligen specifik just för skyddsobjekt.

Regeringen föreslår följaktligen att straffbestämmelsen i skyddslagen om intrång på skyddsobjekt inte längre ska vara subsidiär i förhållande till brottsbalken. Detsamma föreslås gälla för straffansvar för överträdelser av förbud enligt skyddslagen mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom ett skyddsobjekt samt mot att bada, dyka, ankra eller fiska.

Subsidiaritetsregleringen i fråga om lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt behandlas i avsnitt 5.6.

## 5.2 En ny brottsrubricering införs för intrång och olovligt kvarstannande

**Regeringens förslag:** Brottet när någon överträder ett tillträdesförbud enligt skyddslagen ska ges beteckningen obehörigt tillträde till skyddsobjekt. Detta brott ska omfatta både intrång på skyddsobjekt och att olovligen stanna kvar inom skyddsobjekt.

**Promemorian** innehåller inte något motsvarande förslag.

**Remissinstanserna:** *Polismyndigheten* påtalar att om subsidiaritetsprincipen avskaffas är det viktigt att regleringen om obehörigt tillträde jämlikt 7 § skyddslagen också innefattar olovligt kvarstannande (som innefattas i brottet olaga intrång jämlikt 4 kap. 6 § brottsbalken). Det kan till exempel vara så att en besökare avviker under ett besök och gömmer sig på ett område eller i en byggnad. I en sådan situation är det enligt *Polismyndigheten* oklart om skyddslagens bestämmelser om ansvar för obehörigt tillträde är tillämpliga. I den fortsatta beredningen av ärendet bör detta säkerställas. Likaså lyfter *Strålsäkerhetsmyndigheten* fram sitt tidigare förslag i rapporten Översyn av tillståndshavarnas och samhällets förmåga att skydda kärntekniska anläggningar och transporter av kärnämnen mot antagonistiska hot (SSM2010-2632), enligt vilket det skulle vara straffbart att bland annat olovligen kvarstanna på en kärnteknisk anläggning. *Forsmarks Kraftgrupp AB* föreslår att brottet att överträda tillträdesförbud enligt skyddslagen ges en egen beteckning för att tydliggöra att det är ett annat brott än brottsbalksbrottet olaga intrång.

### Skälen för regeringens förslag

*Med obehörigt tillträde avses även att olovligen stanna kvar*

Enligt *Polismyndigheten* är det angeläget att straffbestämmelsen i 30 § skyddslagen inte enbart omfattar intrångssituationer, utan även den situationen att någon är behörig att komma in på skyddsobjektet men sedan vägrar att lämna det. Det råder dock enligt *Polismyndigheten* oklarhet om så är fallet. Som framgår ovan har *Strålsäkerhetsmyndigheten* fört fram ett liknande förslag tidigare.

Enligt 7 § skyddslagen har obehöriga inte tillträde till ett skyddsobjekt. Den som inte är behörig får därmed inte befinna sig inom skyddsobjektet. Straffbestämmelsen gäller alltså även den som har varit behörig, men inte längre är det. För att det inte ska råda någon tvekan om att ett tillträdesförbud enligt skyddslagen medför straffansvar enligt 30 § både för intrång på skyddsobjekt och för olovligt kvarstannande inom skyddsobjekt, bör detta uttryckligen framgå av straffbestämmelsen. Regeringen föreslår därför ett sådant förtydligande.

*Brottsrubriceringen obehörigt tillträde till skyddsobjekt införs*

Skyddslagens straffbestämmelser innehåller inte några brottsrubriceringar. För det fall att brottet att överträda tillträdesförbud enligt skyddslagen ges en egen beteckning innebär det enligt regeringens bedömning, i lik-

het med vad *Forsmarks Kraftgrupp AB* för fram, ett tydliggörande om att det är fråga om ett annat brott än brottsbalksbrottet olaga intrång.

För att särskilja brottet enligt skyddslagen från brottsbalkens olaga intrång bör rubriceringen inte innehålla ordet intrång. Ordet intrång innefattar heller inte olovligt kvarstannande. Ordet tillträde är i stället för föredra. Härigenom kopplas ansvarsbestämmelsen till 7 § som anger att obehöriga inte har tillträde. Vidare bör rubriceringen innehålla ordet skyddsobjekt, för att göra en tydlig avgränsning av vilka tillträden brottet omfattar.

Regeringen föreslår därför att överträdelser av tillträdesförbud enligt skyddslagen rubriceras obehörigt tillträde till skyddsobjekt.

### 5.3 Straffet för obehörigt tillträde till skyddsobjekt behöver skärpas

**Regeringens bedömning:** Det finns ett behov av att höja straffnivån för obehörigt tillträde till skyddsobjekt. Det bör ske genom att straffskalan i skyddslagen skärps.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna fråga är positiv till en straffskärpning i enlighet med promemorians förslag. *Kalmar tingsrätt* delar utredningens uppfattning om att man bör se allvarigare på den aktuella brottsligheten än tidigare samt att det krävs en justering av straffskalan i enlighet med vad utredaren föreslagit för att påföljdsbestämningen bör skärpas upp och bli mer nyanserad. *Försvarsmakten* finner det mycket lämpligt att straffet för intrång på skyddsobjekt, vare sig det är uppsåtligt eller har skett av oaktsamhet, skärps. *Försvarsmakten* bedriver militär verksamhet på många platser i landet och har betydande erfarenhet av intrång på skyddsobjekt. På flertalet av dessa platser har den verksamhet som bedrivs behov av att skyddas mot bland annat sabotage, spioneri och röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. På ytterligare platser bedriver *Försvarsmakten* militär verksamhet som kan innebära att allmänheten skadas. Intresset för *Försvarsmaktens* verksamhet är stort, både från allmänheten och från utlandet. Främmande underrättelseverksamhet pågår mot totalförvarsanläggningar redan i fred. Dessutom har regeringen i det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet konstaterat att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats, vilket innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan, bland annat en ökad övningsverksamhet. Många militära övningsområden är skyddsobjekt, men avlyses endast under själva övningen, dvs. tillträdesförbud gäller endast under denna tid. Under resten av tiden, när *Försvarsmakten* inte övar på området, har allmänheten tillträde till området. Det är viktigt att allmänheten förstår och respekterar det tillträdesförbud som gäller vid dessa tillfällen. *Ringhals AB*, *Studsvik Nuclear AB*, *AB SVAFO*, *Svensk Kärnbränslehantering AB* och *Vattenfall AB* ser ett tydligt behov av en skärpt påföljdsbestämning vad gäller intrång på anläggningar som utgör skyddsobjekt. Intrången som skett på de kärntekniska anläggningarna har lett till att verksamheten

störts på ett sätt som medfört stora ekonomiska konsekvenser, även om intrången inte hotat reaktorsäkerheten. Dessa remissinstanser ser positivt på att lagstiftaren nu tydligt markerar att intrång på samhällskritiska anläggningar som utgör skyddsobjekt är allvarliga brott. Obehörigt tillträde till kärnkraftverk och kärntekniska anläggningar har över tid ökat i frekvens. Genomförda aktioner mot svenska kärnkraftverk under senare år har också varit mycket välplanerade och i vissa fall förlöpt över längre tid. Detta har inneburit stora kostnader för anläggningarna både under angreppet och tiden därefter, onödiga tekniska påfrestningar genom snabbstopp samt skapat oerhörd stress för personalen och en stor påverkan på samhällets resurser, främst hos Polisen. När samhället beviljar särskilda objekt extra skydd i form av att utgöra skyddsobjekt är det viktigt att alla instanser i samhället har utrymme att visa på vikten av att skyddsobjekters gränser inte får överträdas.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *En skärpt syn på obehörigt tillträde till skyddsobjekt*

Straffet för ett brott ska återspegla hur allvarligt och klandervärt brottet är. Ett allvarligare brott ska bestraffas strängare än ett mindre allvarligt brott och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt.

För att en skärpning av straffskalan för obehörigt tillträde till skyddsobjekt ska vara motiverad krävs att synen på hur allvarlig brottstypen är kan sägas ha förändrats över tid till följd av samhällsutvecklingen. Om synen har förändrats mera varaktigt samtidigt som den förändrade synen inte i praxis kan få eller ges ett tillräckligt genomslag inom ramen för den gällande straffskalan, behöver straffskalan ändras.

Straffet enligt skyddslagen för intrång på skyddsobjekt är böter eller fängelse i högst ett år. En sådan straffskala torde i många fall medföra att straffet blir böter men innebär också att strängare straff bör och ska väljas vid allvarligare intrång. Straffskalan är alltså avsedd att ge utrymme för ett differentierat påföljdsval i olika fall.

Emellertid har, som framgått ovan, straffskalan delvis blivit satt ur spel, eftersom intrången hittills ofta har lagförts enligt bestämmelsen om olaga intrång av normalgraden med dess bötesstraffskala. Detta är ett av skälen till att det har föreslagits att straffansvar för intrång på skyddsobjekt alltid ska följa enligt skyddslagen. Redan det förslaget innebär i praktiken en skärpt syn på brotten, eftersom det i sig kan antas medföra att strängare straff än böter kommer i fråga i något större utsträckning.

Det finns dock skäl som talar för att straffen för intrång på skyddsobjekt bör ligga på en generellt högre nivå, dvs. att straffet normalt bör vara strängare än böter.

Lagstiftningen om skyddsobjekt syftar till att skydda byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som är särskilt viktiga för samhället. Lagstiftningen ålägger också dem som driver verksamheten vid objekten ett ansvar för säkerheten där. Intrång och de störningar eller risker som intrång kan medföra drabbar alltså objekt som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller grundläggande funktioner i samhället. Skyddsobjekten skiljer sig på dessa sätt från många andra platser som också kan utsättas för intrång. Intrång på skyddsobjekt måste därför principiellt sett anses vara allvarligare än andra intrång, som i allmänhet medför böter

som straff. Straffskalan för brottet ger dock endast delvis uttryck för en sådan syn.

Straffskalan har varit densamma sedan lång tid tillbaka trots den samhällsutveckling, inklusive den tekniska utveckling, som skett. Lagstiftningen om skydd för särskilt samhällsviktiga objekt har i övrigt varit i behov av ändringar flera gånger under årens lopp. I det senaste lagstiftningsärendet då skyddslagen 2010 ersatte den tidigare lagen, som gällt sedan 1991, konstaterades att det skett flera förändringar som motiverade en ny moderniserad och utvidgad lag (prop. 2009/10:87 s. 25–40). Då infördes bland annat ett nytt skyddsändamål i lagen, nämligen skydd mot grova rån. Det gjordes mot bakgrund av hur sådan brottslighet utvecklats under senare år och numera hotar vitala samhällsfunktioner.

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. Det gäller även intrång på kärnkraftverk, vilket behandlas närmare nedan.

Sådana störningar och risker kan också medföra betydande kostnader för den aktuella verksamheten, vilket också flera remissinstanser har påtalat. Kostnader som är hänförliga till rättsväsendets åtgärder för att ingripa mot och lagföra intrång är dock inte specifika för dessa brott. Kostnader av det slaget uppkommer till följd av all brottslighet i samhället. I praxis har inte heller sådana kostnader beaktats av domstolarna vid bedömningen av hur allvarligt ett intrång varit. En annan sak är att den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt kan drabbas av extra bevakningskostnader till följd av ett konkret intrångsbrott.

Vidare kräver intrången ofta att ett starkt fysiskt skydd forceras. Intrången kan dessutom vara planerade, organiserade, systematiskt genomförda, omfattande och utdragna i tiden. De kan ske i kombination med att andra brott begås, till exempel skadegörelse som sker som ett led i intrånget eller som utövas mot egendom inne på skyddsobjektet eller exempelvis ofredande av anställda på plats. För vissa sådana brott döms inte särskilt vid sidan av intrångsbrottet. I stället får de brotten ses som försvärande moment i intrångsbrottet och påverka det brottets straffvärde i höjande riktning (jfr till exempel RH 2005:48 och NJA 2009 s. 636). Intrången kan även ske i syfte att rekognoscera och inhämta information inför framtida angrepp på skyddsobjektet utan att intrången kan bestraffas som förberedelse till exempelvis sabotage. Beroende på vem angriparen är kan intrången, även om något annat allvarligt brott inte begås samtidigt, utgöra ett led i en verksamhet som har till syfte att på ett obehörigt

sätt påverka eller tvinga offentliga organ att vidta en åtgärd eller att injaga fruktan hos befolkningen. I förlängningen kan grundläggande demokratiska värden hotas.

Sedan skyddslagen trädde i kraft sommaren 2010, med oförändrad straffskala, har det också förekommit flera allvarigare intrång. Vissa av intrången har varit välplanerade och planenligt genomförda med många gärningsmän. Vissa av intrången har också medfört stora ekonomiska konsekvenser för den drabbade verksamheten.

Riksdagen beslutade den 16 juni 2015 om den försvarspolitiska inriktningen under perioden 2016–2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251). I den konstateras att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats, och att den försämrade säkerhetspolitiska situationen innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. I propositionen redovisar regeringen inriktningen att det enskilt viktigaste under försvarsperioden är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Denna inriktning medför att det blir än viktigare att skärpa synen på angrepp riktade mot verksamhet som ingår i det militära och civila försvaret.

Det ovanstående innebär 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.

### *Skyddet av kärntekniska anläggningar*

Vad särskilt gäller de skyddsobjekt som utgör kärntekniska anläggningar ställer lagstiftningen höga krav på skyddet av dessa och på dem som äger eller nyttjar anläggningarna. Bestämmelser om skyddsåtgärder finns i skyddslagen, säkerhetsskyddslagen (1996:627) och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Skyddet syftar till att förebygga att antagoniska angrepp leder till radioaktiva utsläpp eller till att obehöriga, till exempel terroristerna, får tillgång till kärnämne eller kärnavfall. Skyddet syftar också till att säkerställa elproduktionen i samhället.

Kraven på skydd har fortlöpande ökat. Under senare år har också omfattande åtgärder vidtagits vid de kärntekniska anläggningarna, i synnerhet vid kärnkraftverken. Resultatet har blivit ett förstärkt grundskydd avseende detektion och verifiering av intrång, tillträdesskydd i form av förstärkta barriärer, tillträdes- och säkerhetskontroll av personer, gods och fordon samt förstärkt punktskydd av vissa utrymmen i anläggningarna.

Samhället ställer höga och kontinuerligt allt högre krav på dem som driver kärnkraftverk eller andra kärntekniska anläggningar. Syftet är att verksamheten ska kunna skyddas mot angrepp som medför risker för radioaktiva utsläpp eller spridning av kärnämne eller kärnavfall. Syftet är också att säkerställa en trygg elförsörjning. Det är då också rimligt att samhället genom strafflagstiftningen ser allvarligt på brott som kan störa eller skada verksamheten eller rentav äventyra säkerheten med de risker för samhället som detta innebär.

Hoten mot verksamheten har samtidigt ökat. Under senare år förefaller det ha blivit vanligare att personer som ett led i en organisations verksamhet obehörigen bereder sig tillträde till kärnkraftverk i syfte att protestera mot kärnkraft eller mot vad personerna upplever som bristande

säkerhet där. Som exempel kan nämnas en intrångsaktion som inträffade under 2012 och drabbade Forsmarks kärnkraftverk och Ringhals kärnkraftverk samtidigt och för vilket gärningsmännen dömdes till bötesstraff. Intrången har varit noga planerade och genomförts planenligt och med många gärningsmän samt pågått under viss, längre tid. De har stört verksamheten vid anläggningarna. Störningarna har medfört ekonomiska konsekvenser, bland annat kostnader för extra vakter som kallats in för att möta intrången, men hittills inte några verkningar för allmänheten. Om ett intrång skulle innebära ett hot mot reaktorsäkerheten ska ett s.k. snabbstopp av kärnkraftsreaktorn genomföras, vilket skulle innebära både stora kostnader och tekniska påfrestningar på anläggningen.

Det kan inte uteslutas att andra grupperingar med andra syften, till exempel grupper med avsikt att begå framtida terroristbrott, kommer att göra intrång på kärntekniska anläggningar för att påverka myndigheter eller skapa oro hos allmänheten utan att de samtidigt begår annat, allvarligt brott. Intrång kan också ske i syfte att skaffa sig kännedom om anläggningen inför kommande terroristbrott, sabotage eller skadegörelse eller inför framtida försök att ta befattning med kärnämne. Intrången kan leda till störningar i driften och i värsta fall orsaka utsläpp av radioaktiva ämnen. Störningarna kan även leda till stora kostnader i verksamheten.

En potentiell risk är också att personer som tillhör sådana grupperingar infiltrerar organisationer som protesterar mot kärnkraft genom att begå intrång och att personerna därigenom uppnår sina egna syften. Intrångsaktioner av kärnkraftsmotståndare kan även riskera att medföra att information om svagheter i skyddet av anläggningarna förmedlas till sådana personer.

Intrång på kärntekniska anläggningar som utgör skyddsobjekt måste alltså anses som allvarligare i dag än tidigare.

#### *Syftet med ett intrång kan aktualisera grundlagsfästa fri- och rättigheter*

Av den praxisgenomgång som gjorts i promemorian framgår att det inte sällan har förekommit att den eller de som obehörigen tagit sig in på ett skyddsobjekt har haft ett särskilt syfte med intrånget. Detta har då ofta varit att av politiska eller ideologiska skäl protestera mot den verksamhet som bedrivs vid det aktuella skyddsobjektet eller mot de militära eller andra samhällsliga sammanhang i vilka verksamheten ingår. Syftet har någon gång också varit att pröva vilka reaktioner som följer på intrånget och hur snabba dessa är, dvs. att pröva om och hur säkerheten vid objektet upprätthålls vid hot. Ibland har syftet även varit att dokumentera intrånget, till exempel genom att filma detta, eller att annars skaffa sig information om intrånget för att kunna sprida dokumentationen eller informationen.

Var och en är tillförsäkrad vissa grundläggande fri- och rättigheter, bland annat yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet, enligt regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen (2 kap. 1 § regeringsformen och artiklarna 10 och 11 i Europakonventionen). Även allemansrätten är inskriven i regeringsformen (2 kap. 15 §). Ett särskilt skydd för yttrandefriheten finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.



Regler om tillträdesskydd för anläggningar m.m. och andra former av förbud samt tvångsmedel medför begränsningar i enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Begränsningar i regeringsformens fri- och rättighetsskydd kan bara göras genom lag och ska tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningar får förekomma endast i den mån de är nödvändiga med hänsyn till ändamålet och får inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 20–21 §§ regeringsformen). Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas bland annat med hänsyn till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § regeringsformen). När det gäller tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd ställer detta, genom exklusivitetsprincipen, krav på att en myndighets ingripanden mot missbruk av tryck- och yttrandefriheten i de medier som omfattas av grundlagsregleringen måste ha stöd i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Sådant stöd finns bland annat i fråga om bestämmelser i lag om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats och spridning av karta, ritning eller bild som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar (1 kap. 9 § 5 och 6 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 12 § och 3 kap. 7 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Regler om tillträdesskydd för anläggningar m.m. utgör begränsningar av nämnda fri- och rättigheter. Dessa fri- och rättigheter och de begränsningar som finns för möjligheterna att inskränka rättigheterna har beaktats både vid utformningen av skyddslagen generellt sett och vid utformningen av den särskilda bestämmelsen om straffansvar för intrång på skyddsobjekt (se till exempel prop. 2009/10:87 s. 25 och 67–68). I lagen föreskrivs bland annat att beslut i frågor om skyddsobjekt inte får göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose det aktuella skyddsbehovet och att det 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). Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, kan ett straffsanktionerat avbildningsförbud eller ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska beslutas i stället för ett straffbelagt tillträdesförbud (7 § tredje stycket).

Att syftet med ett intrång på ett skyddsobjekt varit av det slag som angetts ovan innebär därmed inte att intrånget är straffritt, om de objektiva och subjektiva förutsättningarna för att anse handlandet som en överträdelse av tillträdesförbudet är uppfyllda. Lagstiftningen syftar till att skydda samhällsviktig verksamhet från otillbörliga ageranden som riskerar att hindra verksamheten, oavsett om agerandet utgör aktivism eller är av annat säkerhetshotande slag. Däremot kan syftet beaktas vid bedömningen av brottets straffvärde (se NJA 1982 s. 621 och RH 2013:4). Om exempelvis syftet har varit att demonstrera mot kärnkraft, bör det anses vara

en omständighet som i sig är mindre allvarlig än om syftet har varit att sondera inför kommande sabotage av kärnkraftverket i fråga.

Även om syftet med ett intrång har varit av det nu diskuterade slaget, kan övriga omständigheter vid intrånget tala i skärpande riktning vid bedömningen av brottets allvar. Hur allvarligt ett intrång har varit måste alltid bedömas på grundval av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

#### *Straffnivån för obehörigt tillträde till skyddsobjekt behöver höjas*

Som framgår av remissyttrandena från *Försvarsmakten* och de remissinstanser som bedriver kärnteknisk verksamhet har intresset för under rättelseinhämtning om och störande av både militär och civil samhällsviktig verksamhet ökat. Samhällsutvecklingen över längre tid har också medfört att intrång på skyddsobjekt, däribland kärnkraftverk och militära anläggningar, generellt sett måste ses som allvarligare än tidigare och mer klandervärda än andra former av olaga intrång. Intrången har också blivit allvarligare under senare år genom att de oftare har varit välplanerade, begåtts av flera personer tillsammans, genomförts planmässigt och stört verksamheten på det drabbade skyddsobjektet. Detta gäller inte minst intrången på kärnkraftverk.

Regeringen anser att denna strängare syn bör återspeglas i en straffnivå för normalfallen av intrång på eller olovligt kvarstannande inom skyddsobjekt som står i proportion till brottets allvar och som ligger högre än den generella ingripandenivån för intrång enligt brottsbalken. Denna syn återspeglas inte i domstolarnas praxis trots att det finns en möjlighet att döma till strängare straff än böter både enligt straffskalan i skyddslagen och enligt straffskalan i brottsbalken för grova fall av olaga intrång. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att höja straffnivån för obehörigt tillträde till skyddsobjekt. Det bör ske genom att straffskalan i skyddslagen skärps.

## 5.4 En ny gradindelning för obehörigt tillträde till skyddsobjekt och en strängare straffskala för normalfallen

**Regeringens förslag:** Brottet obehörigt tillträde till skyddsobjekt ska delas in i två svårhetsgrader. För normalfallen ska straffminimum skärpas från böter till fängelse i lägst 14 dagar, och straffmaximum höjas från fängelse i ett år till fängelse i två år. För ringa brott ska det dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Åklagarmyndigheten, Uppsala tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Länsstyrelsen i Uppsala län, Post- och telestyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Lokala säkerhetsnämnden vid de kärntekniska anläggningarna i Forsmark, Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamns kärnkraftverk, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG AB, AB SVAFO och Svensk Kärn-*

*bränslehantering AB* tillstyrker eller är positiva till förslaget. Även *Ringhals AB* och *Vattenfall AB* är positiva till förslagen, men efterfrågar dock en ytterligare höjning av nivåerna för straffminimum och straffmaximum. *Kalmar tingsrätt* anser att det i fortsatta utredningar bör övervägas om brottets art bör tala för att ett fängelsestraff som huvudregel ska följa på brottet (dvs. om brottet ska utgöra ett artbrott). *Hovrätten för Västra Sverige* för fram att förslaget innebär att intrång på skyddsobjekt kan komma att vara jämförbart med ett grovt olaga intrång i en annan typ av byggnad i vissa fall, till exempel om avancerade hjälpmedel har använts. Det kan dock enligt hovrätten ifrågasättas om de rubriceringar som blir aktuella återspeglar den skärpta syn på intrång på skyddsobjekt som förslaget syftar till. Med hänsyn till de skäl som anförs i utredningen för en skärpt syn på intrång på skyddsobjekt anser hovrätten att det skulle kunna övervägas om även försök och förberedelse till brott enligt skyddslagen bör vara straffbart. Enligt *Sveriges advokatsamfund* är straffskärpningsregeln, enligt vad som kan utläsas av promemorian, ett uttryck för ett straffpolitiskt ställningstagande, som Advokatsamfundet inte har någon invändning mot, bland annat med beaktande av de allvarliga konsekvenser som intrång på ett skyddsobjekt kan få.

*Strålsäkerhetsmyndigheten* konstaterar att förslaget ligger i linje med det myndigheten framfört i rapporten Översyn av tillståndshavarnas och samhällets förmåga att skydda kärntekniska anläggningar och transporter av kärnämnen mot antagonistiska hot (SSM2010-2632, däribland i fråga om vikten av straffansvar oavsett avsikten vid det olovliga intrånget. *Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamns kärnkraftverk* noterar den rättsprocess som följde av Greenpeace intrång på Oskarshamnsverket i mars 2014. I likhet med rättspraxis i övrigt vid intrång på skyddsobjekt bedömdes detta intrång som olaga intrång enligt brottsbalken och straffet blev dagsböter. Liknande aktioner medför också ofta stora kostnader för samhället och anläggningsinnehavaren. *Lokala säkerhetsnämnden vid de kärntekniska anläggningarna i Forsmark* poängterar särskilt drönarattacken i Forsmark och dykarintrånget men även Greenpeaceintrånget i Forsmark och Oskarshamn. *Lokala säkerhetsnämnden vid Barsebäcks kärnkraftverk* tillstyrker förslaget om straffskärpning av uppsåtligt brott, men vill betona att förslaget och bedömningen av obehörigt tillträde som är oavsiktligt och saknar uppsåt även framgent måste ses som ett lindrigt eller negligerbart brott.

*Forsmarks Kraftgrupp AB* anser att ansvar bör kunna utkrävas inte bara av aktivister som utför brottet, utan också av en juridisk person som organiserar eller finansierar brottet. Det bör vidare tydliggöras att det inte är en förmildrande omständighet om politiska syften ligger bakom ett brott, samt att yttrandefrihet inte legitimerar eller minskar straffvärdet av brottslighet. *OKG AB* understryker att obehöriga intrång på kärnkraftverk leder till höga kostnader för tillståndshavarna. Mot den bakgrunden menar bolaget att det vore lämpligt att i lagstiftningen förtydliga att en organisation som planerar och genomför ett sådant intrång har ett principalansvar för deltagarna och därmed kan åläggas att utge skadestånd till tillståndshavaren. *Svensk Kärnbränslehantering AB* lyfter fram att dagens system med böter ofta förlorar sin tänkbara verkan genom s.k. crowd funding, som innebär att fler går samman och ekonomiskt hjälper den som fått böter. Med ett fängelsestraff är det inte längre möjligt att

”portionera ut” straffet på fler aktivister. I stället är det de som utför angreppet som också får stå till svars för sina handlingar.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Fängelse i lägst 14 dagar för normalfall av obehörigt tillträde till skyddsobjekt*

Som framgår ovan anser regeringen att straffet för intrång på skyddsobjekt bör skärpas. Denna bedömning delas av många remissinstanser.

En skärpt straffskala i skyddslagen för obehörigt tillträde till skyddsobjekt kan åstadkommas på olika sätt. Ett sätt är att behålla böter som straffminimum och höja straffmaximum. En sådan straffskala torde dock inte ge den eftersträvade generella straffhöjningen. Skälet för att höja straffnivån är att brottstypen som sådan är så allvarlig att brotten normalt bör medföra strängare straff än böter. Att behålla böter som straffminimum skulle medföra att det i många fall fortsatt skulle dömas ut bötesstraff för brotten.

Ett annat och lämpligare sätt att åstadkomma generellt skärpta straff är att låta det allmänna fängelseminimum på 14 dagar (26 kap. 1 § andra stycket brottsbalken) utgöra straffskalans nedre gräns och, som föreslås nedan, kombinera detta med en möjlighet att i ringa fall döma ut böter. Ett sådant fängelseminimum återspeglar på en lägsta nivå bättre allvaret i brottstypen än dagens bötesminimum.

Regeringen håller inte med *Lokala säkerhetsnämnden vid Barsebäcks kärnkraftverk* om att oaktsamma gärningar borde bedömas som lindriga brott. Skyddsobjektets ägare eller nyttjare ska enligt 22 § skyddslagen upplysa om beslutet genom tydlig skyltning eller på annat sätt. Det ska därmed i ansvarsfrågan inte behöva bli någon diskussion rörande om den som begått intrånget kände till tillträdesförbudet eller inte. Det ska inte heller vara möjligt att komma lindrigare undan enbart genom ett påståen om okunnighet.

Regeringen föreslår således att straffminimum för normalfallen av obehörigt tillträde till skyddsobjekt skärps från böter till fängelse i lägst 14 dagar. Brottet, som föreslås regleras i 30 § första stycket, bör liksom enligt den nu gällande straffbestämmelsen innefatta både uppsåtliga och oaktsamma gärningar.

#### *Fängelse i högst två år*

Frågan är då vilket högsta straff som bör kunna dömas ut för obehörigt tillträde till skyddsobjekt, dvs. om dagens straffmaximum på ett års fängelse ska behållas eller höjas.

Som redogjorts för ovan är en skärpt syn på brottstypen motiverad sett utifrån samhällsutvecklingen över längre tid. Detta talar för att inte bara skärpa straffminimum utan också höja straffmaximum. Ett maximalt straff på ett år kan i vissa fall vara alltför lågt för att det ska vara möjligt att döma ut ett straff som står i proportion till intrångets allvar. Det gäller när omständigheterna i det enskilda fallet är särskilt allvarliga. Ett högre straffmaximum ger bättre utrymme att beakta allvaret i de mest klandervärda fallen.

Det kan också vara så att någon har återfallit i ett allvarligt intrångsbrott eller ska lagföras vid ett och samma tillfälle för flera förhållandevis allvarliga fall av intrång. Också i dessa situationer med återfall och flerfaldig brottslighet ger ett högre straffmaximum i straffskalan bättre utrymme att på ett nyanserat sätt straffmäta fängelsestraffet, även om det enligt allmänna bestämmelser finns en möjlighet att sätta ett fängelsestraff högre än vad som följer av brottets straffskala (26 kap. 2 § brottsbalken).

För en höjning av straffmaximum talar dessutom med styrka det förhållandet att det högsta straffet för intrång på skyddsobjekt redan kan sägas vara två år. I brottsbalkens bestämmelse om olaga intrång som är grovt, som i dag kan tillämpas framför skyddslagens straffbestämmelse, föreskrivs nämligen ett högsta straff på två års fängelse. Ett straffmaximum på två år i skyddslagen för obehörigt tillträde till skyddsobjekt skulle därmed också överensstämma med vad som gäller för de allvarligaste fallen av olaga intrång på andra objekt än skyddsobjekt.

I sammanhanget kan noteras att det i finsk strafflagstiftning finns ett maximistraff på två års fängelse, när det gäller intrång i vissa byggnader, till exempel finska riksdagens byggnader, vars motsvarigheter i Sverige utgör skyddsobjekt. Även i Norge kan fängelse i upp till och med två år – och i vissa fall fyra år – dömas ut för intrång, till exempel när flera personer tillsammans har begått brottet. I Danmark kan fängelse i upp till och med sex år dömas ut när det finns särskilt försvärande omständigheter, såsom att intrånget har orsakat eller inneburit en särskild risk för en betydande skada.

Följaktligen måste en straffskala som sträcker sig upp till och med två års fängelse anses stå i proportion till brottet. Ett straffmaximum på två års fängelse är dessutom ekvivalent i förhållande till vad som gäller för de allvarligaste fallen av olaga intrång. Det finns däremot inte tillräckliga skäl att höja straffmaximum ytterligare som ett par remissinstanser föreslår.

Regeringen föreslår därmed att straffmaximum höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år.

### *En ny reglering om ringa brott*

Den ovan föreslagna straffskalan, som sträcker sig från fängelse i lägst 14 dagar till fängelse i högst två år, är proportionerlig i förhållande till de absolut flesta fallen av intrång på eller olovligt kvarstannande inom skyddsobjekt. Det kan dock inte uteslutas att det undantagsvis kan förekomma fall som är så bagatellartade med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet att en påföljd enligt den straffskalan framstår som alltför ingripande. Det bör därför finnas en möjlighet att i ett sådant undantagsfall döma till ett bötesstraff. Brottet bör därför delas in i två svårhetsgrader så att böter kan följa för ringa fall enligt en mildare straffskala, jfr till exempel bestämmelserna om stöld och ringa stöld (8 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken).

Straffskalan för de ringa brotten bör dessutom innehålla fängelse i högst sex månader. Även i mindre allvarliga fall av obehörigt tillträde kan det någon gång finnas behov av att döma ut ett strängare straff än

böter. Så kan till exempel vara fallet när en person har återfallit i sådant brott eller ska dömas vid ett tillfälle för flera sådana brott.

För att fängelse bör ingå i straffskalan talar även att de flesta brotts-typer som är indelade i svårhetsgrader har straffskalor som delvis överlappar varandra. Som exempel kan nämnas stöld och ringa stöld. Straffskalan för stöld sträcker sig från fängelse i 14 dagar till fängelse i högst två år och överlappas upp till sex månaders fängelse av straffskalan för ringa stöld.

En straffskala med sex månaders fängelse som maximum kan visserligen sägas vara mildare än dagens straffskala som har fängelse i ett år som högsta straff. Den är dock strängare än straffskalan för olaga intrång av normalgraden, som i dag många gånger används vid intrång på skyddsobjekt och endast innehåller böter. Dessutom är den avsedd att tillämpas endast i undantagsfall. Någon generell mildare syn återspeglar straffskalan därför inte.

Regeringen föreslår därför att det för ringa brott döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Av den föreslagna ordalydelsen i 30 § första stycket följer att inte bara uppsåtliga utan även oaktsamma gärningar kan bedömas som brott av normalgraden. Oaktsamhet medför således inte i sig att gärningen ska bedömas som ett ringa brott. Inte heller medför exempelvis politiska syften med ett intrång att brottet ska bedömas som ringa.

#### *Straffmätning och påföljdsval vid obehörigt tillträde till skyddsobjekt*

Straffet för ett brott ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde (29 kap. 1 § brottsbalken). Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Som försvårande omständigheter ska beaktas bland annat om den tilltalade visat stor hänsynslöshet eller om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering (29 kap. 2 § 2 och 6 brottsbalken). Även förmildrande omständigheter ska beaktas (29 kap. 3 §). Vid straffmätningen ska rätten vidare, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet (29 kap. 4 §). Dessutom ska vissa omständigheter beaktas i mildrande riktning, s.k. billighetshänsyn (29 kap. 5 §). Vid val av påföljd ska rätten sedan fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse (30 kap. 4 §), dvs. villkorlig dom eller skyddstillsyn. Rätten ska då beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 §. För att fängelse ska få väljas förutsätts att de i 30 kap. 4 § andra stycket angivna omständigheterna (straffvärdet, brottslighetens art eller förefintligheten av tidigare brottslighet) med tillräcklig styrka talar för att presumtionen ska brytas.

Även om den föreslagna straffskalan, såsom för normalgraden av obehörigt tillträde till skyddsobjekt, endast innehåller fängelse råder det alltså en presumtion mot fängelse. Att gärningen har ett högt straffvärde är

emellertid ofta ett avgörande skäl för att döma till fängelse. Ett riktvärde är att om ett brott vid straffvärdebedömningen anses böra medföra ett års fängelse eller mer innebär det en presumtion för att fängelse ska väljas som påföljd (prop. 1987/88:120 s. 100).

Regeringen föreslår att straffet för obehörigt tillträde till skyddsobjekt bör skärpas genom att böter tas bort från straffskalan och genom att straffmaximum höjs från ett till två år. Regeringen anser att hela den nya straffskalan bör nyttjas. Hur allvarligt ett obehörigt tillträde är kan variera stort. I vissa fall kan skadan eller risken för skada vara liten. I andra fall kan brottet innebära ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Den sistnämnda situationen medför ett klart högre straffvärde än den förstnämnda situationen. Detta bör avspeglas i straffmätningen.

En sammanhängande fråga är också, som *Kalmar tingsrätt* påtalar, om intrångsbrottets art bör tala för att ett fängelsestraff som huvudregel ska följa på brottet, dvs. om brottet bör bedömas som ett s.k. artbrott.

Med artbrott avses brott som främst av allmänpreventiva skäl normalt bör medföra ett kort fängelsestraff, till exempel rattfylleri, vissa brott mot vapen- och jaktlagstiftningen, olovlig vistelse i riket i vissa fall, misshandel, våld mot tjänsteman samt vissa typer av skattebrott. I fråga om de s.k. artbrotten är presumtionen för fängelse, och det bör föreligga särskilda skäl för att en icke frihetsberövande påföljd ska väljas.

Högsta domstolen har i en dom den 4 juli 2014 (NJA 2014 s. 559) behandlat frågan om de skäl som kan tala för en särbehandling med hänsyn till brottslighetens art och angivit att det som i förarbetena sägs om allmänpreventiva skäl inte kan uppfattas så att en bedömning ska göras av om påföljdsvalet i det enskilda fallet får allmänpreventiv betydelse. Enligt Högsta domstolen torde det snarare vara fråga om ett särskilt behov av normbildning som den aktuella brottstypen kan föranleda. Behovet av normbildning kan ha sin grund i att det typiskt sett rör sig om svårupptäckta brott eller att brottstypen innefattar en samhällsfara som inte reflekteras på annat sätt vid påföljdsbestämningen.

Frågan om det föreligger en presumtion för fängelse med hänvisning till brottets art kan inte göras med hänvisning endast till den aktuella brottstypen. Samtidigt kan sägas att brottstypen bildar utgångspunkt för bedömningen. Omständigheterna i det enskilda fallet är också av betydelse och Högsta domstolen har beträffande olika brottstyper nyanserat styrkan i presumtionen för fängelse mellan olika brottstyper och beroende på brottets karaktär.

Den omständigheten att brottet riktar sig mot särskilt skyddsvärd verksamhet, och att gärningen kan få allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet, medför enligt regeringens mening att brottstypen obehörigt tillträde till skyddsobjekt talar för en presumtion för fängelse. Hur brottet obehörigt tillträde till skyddsobjekt bedöms i det enskilda fallet får avgöras utifrån brottslighetens karaktär och omständigheterna kring brottet.

### *Försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott*

Med hänsyn till de skäl som anförs i utredningen för en skärpt syn på intrång på skyddsobjekt anser *Hovrätten för Västra Sverige* att det skulle kunna övervägas om även försök och förberedelse till brott enligt

skyddslagen bör vara straffbart. Vidare anser *Forsmarks Kraftgrupp AB* att ansvar bör kunna utkrävas inte bara av aktivister som utför brottet utan också av en juridisk person som organiserar eller finansierar brottet.

För att den som inte har fullbordat ett brott ska kunna dömas för försök, förberedelse eller stämpling (att någon i samråd med annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den) till brottet krävs att detta är särskilt föreskrivet för brottet i fråga (23 kap. 1–2 §§ brottsbalken). Försök, förberedelse och stämpling är emellertid inte straffbelagt enligt skyddslagen, vilket det inte heller är i fråga om olaga intrång enligt brottsbalken.

Det finns enligt regeringens bedömning goda skäl att överväga att göra försök, förberedelse och stämpling straffbart enligt skyddslagen. Frågan har dock inte behandlats i promemorian. I avsaknad av beredningsunderlag saknas det förutsättningar att nu överväga ett sådant förslag.

Ansvar för anstiftan av eller medhjälp till brott enligt 30 och 31 §§ skyddslagen kan däremot följa enligt bestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken (se prop. 2009/10:87 s. 80 och 94 och prop. 1989/90:54 s. 57). Ansvar förutsätter inte att medverkansansvar är särskilt föreskrivet för det aktuella brottet. Anstiftan och medhjälp bestraffas nämligen för samtliga brottsbalksbrott samt för alla de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet. Huvudregeln om straff vid samverkan till brott innebär att alla medverkande ska straffas. Varje medverkande är självständigt ansvarig, dvs. oberoende av om annan medverkande kan straffas. Den som inte är att anse som gärningsman kan dömas för anstiftan av eller medhjälp till brottet, om han eller hon har främjat brottet med råd eller dåd. Medhjälp kan vara av fysisk art, till exempel bilskjuts till brottsplatsen, eller av psykisk art, till exempel råd eller uppmuntran.

*OKG AB* understryker att obehöriga intrång på kärnkraftverk leder till höga kostnader för tillståndshavarna. Mot den bakgrunden menar bolaget att det vore lämpligt att i lagstiftningen förtydliga att en organisation som planerar och genomför ett sådant intrång har ett principalansvar för deltagarna och därmed kan åläggas att utge skadestånd till tillståndshavaren.

Skadeståndsrättsliga frågor regleras inte i skyddslagen och omfattas inte heller av detta lagstiftningsarbete. Regeringen uttalar sig därför inte här om vilka som kan åläggas ett skadeståndsansvar i samband med brott mot skyddslagen.

## 5.5 Olovlig avbildning av skyddsobjekt och olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt

**Regeringens förslag:** Brottet när någon överträder ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet ska ges beteckningen olovlig avbildning av skyddsobjekt. Brottet när någon överträder förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska ska ges beteckningen olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt.

**Regeringens bedömning:** Straffskalan för överträdelser av ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom ett skyddsobjekt samt mot att bada, dyka, ankra eller fiska – som sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år – bör behållas.



**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens. Promemorian innehåller däremot inte något förslag på brottsrubriceringar.

**Remissinstanserna:** *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter om de rubriceringar som blir aktuella återspeglar den skärpta syn på intrång på skyddsobjekt som förslaget syftar till. Vidare pekar hovrätten på att ansvarsbestämmelserna i skyddslagen, 30–31 §§, kommer att innehålla tre olika straffskalor, och för fram att enhetliga straffskalor för liknande brott bör övervägas närmare. Enligt hovrätten har det dock förts fram goda skäl för förslagen. *Polismyndigheten* efterfrågar ytterligare utredning kring tillämpning av utbildningsförbudet till följd av avgörandet från Högsta domstolen (mål nr Ö 338-15), vilket har betydande begränsningar på det nuvarande, och även det föreslagna, tillämpningsområdet för bestämmelserna i 30 och 32 §§ skyddslagen till följd av anskaffarfriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

### **Skälen för regeringens bedömning och förslag**

*Straffskalan behålls för överträdelser av förbud mot att bland annat avbilda, dyka och ankra*

Ett tillträdesförbud enligt skyddslagen kan genom ett särskilt beslut förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Ett tillträdesförbud kan också ersättas av ett utbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska, om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet. Skyddslagens bestämmelse om straff för intrång på skyddsobjekt omfattar också överträdelser av dessa förbud. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Regeringen föreslår i avsnitt 5.1 att straffbestämmelsen inte längre ska vara subsidiär i förhållande till brottsbalkens bestämmelser vid överträdelser av sådana förbud. Frågan är då om straffskalan för överträdelserna bör behållas eller skärpas, till exempel på det sättet att den gradindelning med de straffskalor som föreslagits för intrång ska gälla även i dessa situationer.

Det finns visserligen ett nära samband mellan dessa överträdelser och intrångsbrotten. I dag omfattas, som nämnts, alla dessa fall av samma bestämmelse med samma straffskala. Det kan vidare förekomma att en person ska dömas både för ett intrång på ett skyddsobjekt och för att ha gjort avbildningar där vid intrånget. Någon gång kan också ett brott mot utbildningsförbudet vara förhållandevis allvarligt, till exempel när skyddsobjektet dokumenterats på ett omfattande sätt. Detsamma kan gälla till exempel ett brott mot ankringsförbudet när verksamheten vid skyddsobjektet avsiktligt störts av att ett fartyg under en längre tid ankars där. Emellertid har det inte framkommit något behov av en generell höjd straffnivå för dessa överträdelser av förbud mot att avbilda, dyka, ankra och liknande.

Vid en avvägning mellan dessa skäl som talar för och mot en ändrad straffskala finner regeringen att det sistnämnda väger tyngst. Dagens straffskala bör alltså behållas. Den omständigheten att det därmed blir tre olika straffskalor motiverar inte att en strängare – eller lindrigare – straffskala införs för dessa brott. För att tydligare särskilja de olika gärningar-

na med tillhörande straffnivåer från varandra bör de däremot ges egna rubriceringar.

#### *Brottsrubriceringen olovlig avbildning av skyddsobjekt införs*

Regeringen föreslår i avsnitt 5.2 en ny brottsrubricering för intrång på och olovligt kvarstannande inom skyddsobjekt. Även överträdelser av förbud enligt 7 § andra och tredje styckena skyddslagen mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet borde ges en egen brottsrubricering. Därmed blir det enklare att skilja de olika gärningarna enligt skyddslagen från varandra, vilket även, som *Hovrätten för Västra Sverige* lyfter fram, motiveras av att brotten har olika straffskalor.

Brottsrubriceringen bör avspegla de olika ingående delarna – avbildningar, beskrivningar eller mätningar – men att räkna upp dessa skulle dock bli otympligt. Det aktuella förbudet brukar sammanfattande benämnas utbildningsförbud (bland annat i 7 § tredje stycket skyddslagen). Ordet avbildning bör därför användas. Regeringen anser därmed att rubriceringen bör lyda olovlig avbildning av skyddsobjekt.

Det är i fråga om straffansvar inte avgörande om gärningen utförs utanför skyddsobjektet eller inom det, utan det som är avgörande är om dokumentering av skyddsobjektet sker i strid mot ett förbud enligt skyddslagen (jfr prop. 2009/10:87 s. 57 och 62).

#### *Brottsrubriceringen olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt införs*

Som en konsekvens av ovanstående bör även överträdelser av förbud enligt 7 § tredje stycket skyddslagen mot att bada, dyka, ankra eller fiska ges en egen beteckning.

Gemensamt för dessa aktiviteter är att de genomförs i vatten. Beteckningen bör därför innehålla ordet vattenaktivitet. Det lämpar sig däremot inte att använda ordet vattenverksamhet, eftersom det för tankarna till miljöområdet där vattenverksamhet har en särskild legaldefinition. Vidare bör beteckningen innehålla ordet skyddsobjekt. Regeringen föreslår därmed att brottsrubriceringen olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt införs.

#### *Frågan om skyddslagen och den grundlagsskyddade anskaffarfriheten behöver utredas*

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 (NJA 2015 s. 298). Högsta domstolen motiverar beslutet med att anskaffarfriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen 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 i förhållande till tryckfrihetsförordningen (se Örebro tingsrätts dom den 8 mars 2016 i mål B 5132-15).

Som *Polismyndigheten* för fram finns det behov av att utreda vissa grundlagsfrågor kopplade till skyddsobjekt närmare. Att inte kunna hävda utbildningsförbudet innebär en allvarlig försämring av det skydd som är nödvändigt för skyddsvärda verksamheter. Det är således av vikt att se till att skyddslagens bestämmelser kan tillämpas på avsett sätt. En översyn av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen behöver därför göras för detta ändamål. Som framgår av kommittédirektivet Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (dir. 2017:31, Fö 2017:02) avser regeringen därför att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i detta avseende.

## 5.6 Oriktiga eller vilseledande uppgifter

**Regeringens förslag:** Brottet när någon lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt ska ges beaktningen lämnande av osann uppgift vid skyddsobjekt.

**Regeringens bedömning:** Straffskalan i bestämmelsen om straffansvar för den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt – som sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader – bör behållas. Även regleringen om att bestämmelsen är subsidiär i förhållande till brottsbalken bör behållas.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens. Promemorian innehåller däremot inte något förslag på brottsrubricering.

**Remissinstanserna:** *Kalmar tingsrätt* håller med utredningen om att subsidiaritetsbestämmelsen gällande oriktiga eller vilseledande uppgifter bör behållas, eftersom den aktuella gärningen i dagsläget kan komma att bedömas som brott enligt brottsbalken som har en strängare straffskala än bestämmelsen i skyddslagen. Ett slopande av subsidiaritetsbestämmelsen i skyddslagen avseende oriktiga eller vilseledande uppgifter skulle innebära att straffnivån sänks för den sådana gärningar. Det har inte framkommit skäl till att straffnivån på de aktuella gärningarna bör sänkas. Subsidiaritetsbestämmelsen bör därför behållas.

### Skälen för regeringens bedömning och förslag

*En oförändrad straffskala och bibehållen subsidiaritet till brottsbalken*

I 31 § skyddslagen föreskrivs straffansvar för den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till brottsbalken.

Denna bestämmelse har ett samband med bestämmelsen i 30 § om intrång på skyddsobjekt. Det har dock inte framkommit något behov av att skärpa, eller mildra, straffskalan för lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter. Den bör därför behållas. Straffskalan är därmed densamma som den föreslagna straffskalan för olovliga tillträden som bedöms som ringa brott.

Det som kan övervägas närmare är om subsidiaritetsregleringen bör slopas. För ett sådant slopande talar att paragrafens tillämplighet i så fall skulle regleras på samma sätt som har föreslagits gälla för intrång och övriga brott som i dag omfattas av 30 §.

Mot ett slopande talar att det torde förekomma att oriktiga eller vilseledande uppgifter lämnas på ett sådant sätt att straffansvar kan komma i fråga enligt brottsbalken, till exempel enligt bestämmelserna om brukande av falsk urkund, osant intygande eller brukande av osann urkund (14 kap. 10 § och 15 kap. 11 § brottsbalken). De två sistnämnda brotten är gradindelade och har i de grövre fallen en strängare straffskala än den som följer av 31 § skyddslagen. En slopad subsidiaritet skulle riskera att göra enbart 31 § tillämplig i sådana fall och då medföra en sänkt straffnivå för de allvarligare fallen. Detta är inte önskvärt, vilket också *Kalmar tingsrätt* för fram. Regeringen anser därför att regleringen om att bestämmelsen är subsidiär i förhållande till brottsbalken bör behållas i denna del.

#### *Brottsrubriceringen lämnande av osann uppgift vid skyddsobjekt införs*

Regeringen föreslår ovan en ny brottsrubricering både för intrång på och olovligt kvarstannande inom skyddsobjekt och för överträdelse av förbud mot att avbilda respektive dyka och liknande. Även brottet enligt 31 § skyddslagen att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt bör därför få en egen brottsrubricering.

Regeringen anser att rubriceringen bör lyda lämnande av osann uppgift vid skyddsobjekt, och föreslår därför att en sådan rubricering införs.

## 6 Förverkandebestämmelsen ändras

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen om förverkande av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen ska omfatta även egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel, om brottet har fullbordats. Förverkande ska få ske om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Vidare ska egendomens värde kunna förklaras förverkat i stället för egendomen (det använda eller det avsedda hjälpmedlet). En hänvisning ska också göras till bestämmelserna i 36 kap. 5 och 5 b §§ brottsbalken om hos vem förverkande får ske och om särskild rätt till förverkad egendom.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorian föreslår dock inte en anpassning av formuleringen i fråga om förutsättningarna för när ett förverkande av hjälpmedel får ske utifrån motsvarande bestämmelse i brottsbalken, dvs. att ett förverkande får ske om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Promemorian föreslår inte heller någon hänvisning till bestämmelserna i 36 kap. 5 och 5 b §§ brottsbalken.

**Remissinstanserna:** Åklagarmyndigheten, Försvarsmakten, Länsstyrelsen i Uppsala län, Strålsäkerhetsmyndigheten och OKG AB tillstyrker förslaget. Det gör även Kalmar tingsrätt, med hänsyn till den höjda straffskalan för intrångsbrottet. Tingsrätten delar utredningens uppfattning om att förverkandebestämmelsen bör gälla samtliga brott i skyddslagen med hänsyn till att förverkandebestämmelserna är utformade på motsvarande sätt i andra speciallagar samt att motsvarande förverkanderegler tillämpas utan begränsning i dagsläget på grund av att brottsbalken har företräde. Vad gäller utformningen av förverkandebestämmelsen har tingsrätten ingen synpunkt på att formuleringen om att egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Post- och telestyrelsen och Forsmarks Kraftgrupp AB är positiva till förslaget. Sveriges advokatsamfund har inte någon invändning mot den föreslagna utformningen av förverkandebestämmelsen. Hovrätten för Västra Sverige anser att bestämmelsen om förverkande av hjälpmedel bör utformas så att förverkande får ske i stället för att det ska ske. Skyddslagens bestämmelse skulle då bättre överensstamma med 36 kap. 2 § brottsbalken. Uppsala tingsrätt anser att förverkande enligt skyddslagen endast ska kunna ske om det behövs för att förebygga brott eller om det finns särskilda skäl. Detta skulle uppfylla de förpliktelser Sverige åtagit sig inom ramen för samarbetet i EU och Europarådet, men inte gå utöver vad som är sakligt motiverat.

## Skälen för regeringens förslag

### *Brottsbalkens förverkandebestämmelser*

I 36 kap. brottsbalken finns bestämmelser om förverkande av utbyte av brott (1 §) och av egendom som har använts som eller varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott (2 §). Bestämmelserna är tillämpliga även på alla brott inom specialstraffrätten för vilka det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. I de fall det är särskilt föreskrivet om förverkande i de specialstraffrättsliga författningarna, ska inte brottsbalkens bestämmelser tillämpas.

Sådana särskilda bestämmelser om förverkande finns i 32 § skyddslagen (2010:305). Dessa ska således tillämpas i stället för brottsbalkens motsvarande bestämmelser.

I 36 kap. 5 och 5 b §§ brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske och om särskild rätt till förverkad egendom.

### *Förverkande enligt skyddslagen av fotografier och liknande*

Enligt 32 § första stycket skyddslagen ska avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt lagen förklaras förverkad. I promemorian föreslås inte någon ändring i den delen.

Denna bestämmelse reglerar förverkande av bland annat fotografier som har tagits i strid mot skyddslagens avbildningsförbud och som således har tillkommit genom ett brottsligt förfarande. För att kunna upprätthålla sekretesskyddet för skyddsobjektet är det angeläget att sådana avbildningar och liknande förverkas. Regeringen anser att det därför allt-

jämt bör gälla att ett förverkande ska ske utan att någon närmare bedömning görs av omständigheterna i det enskilda fallet.

#### *Förverkande av avsedda hjälpmedel*

Av 32 § andra stycket skyddslagen följer att föremål som har använts som hjälpmedel vid brott mot skyddslagen ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

En liknande bestämmelse finns i 36 kap. 2 § brottsbalken. Där föreskrivs att egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt balken får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl (första stycket första meningen). Det samma gäller egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt balken, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling (första stycket andra meningen). Vidare föreskrivs att i stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat (tredje stycket). Bestämmelsen gäller även brott enligt specialstraffrätten för vilka det är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

En förverkandereglering motsvarande den som finns i brottsbalken finns i ett flertal andra lagar med straffrättsliga bestämmelser. Regleringen i brottsbalken och andra författningar om att egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel kan förklaras förverkad infördes den 1 juli 2005. Syftet var att uppfylla förpliktelser som Sverige åtagit sig inom ramen för samarbetet inom EU och i Europarådet, främst i fråga om brott för vilka fängelse i mer än ett år kan följa (prop. 2004/05:135). Det samma gäller regleringen om att förverkandebestämmelserna i brottsbalken ska tillämpas vid brott enligt författningar som saknar egna bestämmelser om förverkande av hjälpmedel, om fängelse i mer än ett år är föreskrivet för brottet.

Den ovan föreslagna straffskaleskärpningen i skyddslagen innebär att skyddslagens bestämmelse om förverkande av hjälpmedel nu behöver kompletteras för att uppfylla de angivna åtagandena inom EU och i Europarådet. Förverkande måste framöver kunna ske även av egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid intrång på skyddsobjekt enligt skyddslagen, om brottet har fullbordats.

Regleringen bör ta sikte på samtliga fall av intrång, dvs. även de ringa fallen. Den bör också gälla vid övriga brott enligt skyddslagen, trots att det inte har föreslagits någon skärpt straffskala för dessa. När det gäller intrången har dessa nämligen hittills många gånger bedömts som olaga intrång enligt brottsbalken och då har balkens bestämmelser varit tillämpliga både när brottet varit av normalgraden och kunnat medföra endast böter och när brottet varit grovt och kunnat medföra fängelse. Även de övriga brotten enligt skyddslagen har i vissa fall kunnat lagföras enligt brottsbalken till följd av subsidiaritätsregleringen och då har förverkandebestämmelserna där kunnat tillämpas utan begränsning till att ett visst straff ska kunna följa på brotten. I de andra lagar som innehåller bestämmelser om förverkande av ett avsett hjälpmedel är dessutom förverkandemöjligheten tillämplig både vid brott för vilka det är föreskrivet fängelse i mer än ett år och brott med lindrigare straffmaximum (jfr prop. 2004/05:135 s. 134).

Regeringen föreslår således att bestämmelsen om förverkande av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen ska omfatta även egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel, om brottet har fullbordats.

#### *Ändrade förutsättningar för när förverkande av hjälpmedel får ske*

Vidare bör övervägas om förutsättningarna i övrigt i 32 § för när förverkande av hjälpmedel får ske bör ändras. Enligt bestämmelsen ska ett förverkande ske, om det inte är uppenbart oskäligt. Enligt brottsbalken får ett förverkande av hjälpmedel ske, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Kraven för att förverkande av hjälpmedel ska kunna ske enligt 32 § är alltså något lägre än de som gäller enligt brottsbalken.

*Hovrätten för Västra Sverige* anser att bestämmelsen om förverkande av hjälpmedel bör utformas så att förverkande *får* ske i stället för att det *ska* ske. Skyddslagens bestämmelse skulle då bättre överensstämma med 36 kap. 2 § brottsbalken. Genom att använda uttrycket *får* ges rättstillämparen bättre möjligheter att göra en helhetsbedömning av skälen för förverkande. *Uppsala tingsrätt* anser att om de sakliga förutsättningarna för förverkande utökas på det sätt som promemorian föreslår, bör också de övriga förutsättningarna för förverkande anpassas till vad som gäller enligt brottsbalken. Tingsrätten anser därför att förverkande enligt skyddslagen endast ska kunna ske om det behövs för att förebygga brott eller om det finns särskilda skäl. Detta skulle enligt tingsrätten uppfylla de förpliktelser Sverige åtagit sig inom ramen för samarbetet i EU och Europarådet, men inte gå utöver vad som är sakligt motiverat. Att, som i promemorian, endast motivera en både i förhållande till nuvarande lydelse av skyddslagen och i förhållande till jämförbara författningar mer vidsträckt förverkandemöjlighet med att det inte framkommit något sakligt skäl för att snäva in möjligheterna till förverkande framstår enligt tingsrätten inte som en hållbar argumentation.

De utvidgningar av 32 § som nu föreslås kan tala för att bestämmelsen helt bör anpassas till vad som gäller enligt brottsbalken. I promemorian konstaterades emellertid att det inte har framkommit något sakligt skäl för att snäva in möjligheterna till förverkande enligt 32 §. Någon ändring i dessa delar föreslås därför inte i promemorian.

Till skillnad från i fråga om fotografier och liknande finns det i fråga om hjälpmedel inte samma behov i skyddslagen av en bestämmelse om att förverkande ska ske utan någon närmare avvägning i det enskilda fallet. Därför föreskrivs att förverkande av hjälpmedel ska ske enbart om det inte är uppenbart oskäligt. Formuleringen överensstämmer med formuleringen i 36 kap. 1 § brottsbalken om förverkande av utbyte. Regeringen anser dock att det finns goda skäl att i skyddslagens förverkandebestämmelse om hjälpmedel använda en liknande formulering som den i brottsbalkens motsvarande bestämmelse. Därigenom blir regleringen om förverkande i de båda lagarna mer enhetlig.

Regeringen föreslår därför att egendom som har använts som eller har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl.

### *Värdeförverkande ska få ske i fråga om hjälpmedel*

Brottsbalkens bestämmelse om värdeförverkande i fråga om hjälpmedel (36 kap. 2 § tredje stycket) har hittills varit tillämplig när intrång på skyddsobjekt har bedömts enligt brottsbalken, oavsett vilken straffskala som gäller. Den bestämmelsen kan också ha tillämpats när övriga brott enligt skyddslagen har lagförts enligt brottsbalken till följd av subsidiaritetregleringen. Det framstår därför som följdriktigt att nu i skyddslagen införa en bestämmelse om värdeförverkande i fråga om hjälpmedel som motsvarar brottsbalkens bestämmelse och som ska omfatta samtliga fall av obehörigt tillträde, dvs. både brott av normalgraden och ringa brott, och övriga brott enligt skyddslagen. Det överensstämmer även med vad som gäller enligt andra författningar med förverkandebestämmelser. Det bör alltså finnas en möjlighet enligt skyddslagen att förverka det använda eller det avsedda hjälpmedlets värde i stället för egendomen i sig.

Regeringen föreslår således att en bestämmelse om värdeförverkande förs in i fråga om hjälpmedel.

### *En hänvisning till brottsbalken förs in*

Skyddslagen innehåller inte någon särskild reglering om hos vem förverkande får ske eller vad som ska gälla i fråga om särskild rätt till förverkad egendom, utan detta regleras av brottsbalkens sådana bestämmelser i 36 kap. 5 och 5 b §§. Regeringen anser att det i 32 § skyddslagen bör föras in en hänvisning till dessa bestämmelser.

## 7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

**Regeringens bedömning:** Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** uttalar sig inte särskilt i denna del.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

#### *Ikraftträdande*

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår därför att detta sker den 1 juli 2018.

#### *Några övergångsbestämmelser behövs inte*

Enligt 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, ska den lagen tillämpas om den



leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar av strafflagstiftningen och innebär att i valet mellan äldre och ny lag ska den lag väljas som är minst ingripande för den tilltalade. Av 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen följer att ingen får dömas till en svårare påföljd för ett brott än den som var föreskriven då brottet begicks eller drabbas av en särskild rättsverkan av brott, till exempel förverkande, som inte kunde följa då brottet begicks. Dessa bestämmelser innebär att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser. De medför också följande.

I fråga om intrång som begåtts före, och lagförs efter, ikraftträdandet och som oavsett den tidigare subsidiaritetsregleringen ska bedömas som brott enligt 30 § skyddslagen ska den äldre straffskalan i 30 § tillämpas. Om intrånget enligt 30 § kan bedömas som ringa, ska dock den nya straffskalan för ringa brott i 30 § användas. I fråga om intrång före ikraftträdandet som till följd av den tidigare subsidiaritetsregleringen kan bedömas som olaga intrång av normalgraden ska det brottets bötesstraffskala, som är lindrigare än de nya straffskalorna i 30 § skyddslagen, tillämpas. Om det olaga intrånget kan bedömas som grovt brott, ska det brottets straffskala, som överensstämmer med den nya strängare straffskalan i 30 §, tillämpas.

Slutligen ska vid brott som begåtts före ikraftträdandet och som bedöms enligt skyddslagen, de äldre förverkandebestämmelserna i skyddslagen tillämpas i fråga om vad som kan förverkas. Det är således inte möjligt i dessa fall att förverka egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel. Däremot bör den mildare regleringen av förutsättningarna för när förverkande får ske som nu föreslås tillämpas i dessa fall, dvs. att förverkande får ske endast om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. I de fall brottet till följd av den tidigare subsidiaritetsregleringen kan bedömas som brott enligt brottsbalken, ska förverkandebestämmelserna i brottsbalken (36 kap. 2 §) tillämpas.

## 8 Konsekvenser

**Regeringens bedömning:** De ekonomiska konsekvenserna av förslaget blir marginella för berörda myndigheter. Eventuella kostnadsökningar ryms inom de befintliga ramarna.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** uttalar sig inte särskilt i denna del.

**Skälen för regeringens bedömning:** I lagrådsremissen föreslås att straffskalan i skyddslagen (2010:305) för huvuddelen av obehöriga tillträden till skyddsobjekt skärps genom att straffminimum blir fängelse i lägst 14 dagar, i stället för som tidigare böter, och att straffmaximum höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år. För intrång som är ringa föreslås en straffskala som sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader. Vidare slopas regleringen om att straffansvaret för intrång och

vissa andra brott enligt skyddslagen är subsidiärt i förhållande till bestämmelser i brottsbalken.

Förslaget innebär att de intrång som tidigare bedömts som olaga intrång enligt brottsbalken och då oftast medfört böter som påföljd i stället ska medföra fängelsestraff eller annan påföljd i enlighet med de föreslagna straffskalorna i skyddslagen. Även intrång som bedömts enligt skyddslagen har oftast medfört böter som straff. För de andra brotten torde sloandet av subsidiaritetsregleringen inte få någon praktisk betydelse.

Förslaget innebär inte att några nya uppgifter läggs på polisen, åklagarna, domstolarna, Kriminalvården eller andra berörda myndigheter. Förslaget medför att färre bötesstraff och i stället fler andra påföljder kommer att komma i fråga för intrång på skyddsobjekt. Åklagarna kommer fortsatt att under vissa förutsättningar kunna utfärda strafföreläggande för intrång med påföljden böter eller påföljdscombinationen villkorlig dom och böter. I övriga fall ska en domstolsprövning göras. Prövningen av påföljdsfrågan i domstol blir mer ingående än vad som gällt när böter varit det enda möjliga eller det i regel använda straffet. Prövningen kan också antas kräva fler personutredningar om de tilltalade, vilket kommer att innebära ett visst merarbete för främst Kriminalvården. Det innebär i sig inte någon beaktansvärd kostnadsökning. Eftersom behov av offentlig försvarare ofta föreligger redan i dag i fråga om gärningar som rör skyddsobjekt och då brottstypen inte är vanligt förekommande i förhållande till annan brottslighet, bedömer regeringen att förslaget inte medför någon märkbar kostnadsökning för rättsliga biträden.

I de fall fängelse eller andra påföljder som är strängare än villkorlig dom och böter döms ut kommer kostnader att uppstå för Kriminalvården. Redan i dag leder dock återfallssituationer i en del fall till sådana påföljder och kostnader. Även ungdomspåföljder kan komma i fråga. Förslaget kan antas medföra en mindre ökning av kostnaderna hos framför allt Kriminalvården. I förhållande till annan brottslighet är det dock inte fråga om en stor mängd brott enligt skyddslagen, varför det endast är fråga om en marginell kostnadsökning.

I lagrådsremissen föreslås också en möjlighet att förverka egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen. Det föreslås även att värdet av sådan egendom eller av egendom som faktiskt har använts som hjälpmedel vid brott ska kunna förklaras förverkad.

Detta förslag kan antas medföra endast marginella kostnader för dels de brottsbekämpande myndigheterna för merarbete, dels Polismyndigheten för förvaring av egendom. Förslaget kan samtidigt medföra ett visst tillskott av medel till staten.

I fråga om förverkande av hjälpmedel justeras förutsättningarna för att ett förverkande ska kunna ske, för att göra bestämmelsen mer enhetlig med motsvarande bestämmelse i brottsbalken, vilket innebär att ett förverkande ska föregås av en något mildare bedömning jämfört med i dag. Detta bedöms dock inte medföra någon märkbar kostnadsminskning.

Förslaget påverkar inte kommunerna.

Sammantaget kan förslaget antas leda till marginella kostnader för berörda myndigheter. Kostnadsökningar bör finansieras inom ramen för befintliga anslag.

## 9 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

**30 §** Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § *första stycket* döms för *obehörigt tillträde till skyddsobjekt* till fängelse i högst två år. *Detsamma ska gälla den som olovligen stannar kvar inom skyddsobjektet.*

*Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.*

Paragrafen, som i dess nu gällande lydelse i ett enda stycke föreskriver straffansvar för överträdelser av tillträdesförbud och andra förbud enligt 7 §, innehåller enligt förslaget enbart regleringen om överträdelser av tillträdesförbud. Övriga delar förs över till två nya paragrafer för att öka överskådligheten.

Brottet ges beteckningen obehörigt tillträde till skyddsobjekt och delas in i två svårhetsgrader. Paragrafen delas därför in i två stycken. Vidare slopas regleringen om att straffbestämmelsen är subsidiär till brottsbalken. Syftet med ändringarna är i första hand att åstadkomma en höjd straffnivå för brottstypen.

Av *första stycket* följer att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett tillträdesförbud enligt 7 § första stycket döms till fängelse i högst två år. Straffmaximum höjs därmed från nuvarande ett års fängelse, och böter ska inte längre ingå i straffskalan. Den nedre gränsen är således fängelse i 14 dagar enligt 26 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Överträdelser av tillträdesförbud ska normalt bedömas enligt första stycket och inte enligt andra stycket.

För att det inte ska råda någon tvekan om att straffbestämmelsen även omfattar den situationen att någon är behörig att komma in på skyddsobjektet men sedan vägrar att lämna det, föreslås en ny andra mening i första stycket om att bestämmelsen även gäller den som olovligen stannar kvar där.

Vilket straffvärde som ett obehörigt tillträde till ett skyddsobjekt har i det enskilda fallet ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter. Vid bedömningen ska enligt 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter och motiv som han eller hon haft, beaktas.

Omständigheter av betydelse är om intrånget eller kvarstannandet varit planerat, organiserat, planenligt genomfört, utdraget i tiden eller omfattande genom att många gärningsmän eller andra medverkande deltagit, eller genom att det avsett stora eller särskilt känsliga delar av skyddsobjektet. Det är också av betydelse om och i vilken omfattning hjälpmedel använts eller varit avsedda att användas vid intrånget (jfr 32 § andra stycket). Om skadegörelse har förekommit som ett led i intrånget eller kvarstannandet, bör det anses som försvårande vid bedömningen av straffvärdet för den gärningen. Om det i stället har förekommit skadegör-

elsebrott som det ska dömas särskilt för, ska ett straffvärde fastställas för den samlade brottsligheten med beaktande även av skadegörelsebrottets straffskala. Ett annat exempel på ett allvarigare fall av intrång är när någon tagit sig in på ett skyddsobjekt för att rekognoscera och skaffa sig information inför kommande brott mot objektet, såsom terroristbrott, sabotage eller grov skadegörelse, utan att intrångshandlingen kan bedömas som förberedelse till ett sådant brott.

Ytterligare omständigheter som bör beaktas i straffvärdehöjande riktning är 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, till exempel sabotage, i stället ska dömas ut – eller kostnader för objektets ägare eller nyttjanderättshavare. Det kan gälla såväl störningar av personalens arbete som driftsstörningar med konsekvenser för utomstående. Om gärningsmannen eller gärningsmännen har visat särskild hänsynslöshet genom att ofreda personalen, bör det påverka straffvärdet i skärpande riktning.

Också andra omständigheter vid brottet kan vara av betydelse vid straffvärdebedömningen. Ju fler omständigheter det finns som talar i skärpande riktning desto högre upp i straffskalan ska brottet anses ligga.

Den omständigheten att brottet riktar sig mot särskilt skyddsvärd verksamhet, och att gärningen kan få allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet, medför enligt regeringens mening att brottstypen obehörigt tillträde till skyddsobjekt talar för en presumtion för fängelse. Hur brottet obehörigt tillträde till skyddsobjekt bedöms i det enskilda fallet får avgöras utifrån brottslighetens karaktär och omständigheterna kring brottet.

Enligt *andra stycket* döms det till böter eller fängelse i högst sex månader om brottet är ringa. Denna lindrigare straffskala ska tillämpas endast i undantagsfall när omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att intrånget eller kvarstannandet framstår som bagatellartat.

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. Om till exempel en svampplockare av oaktsamhet har kommit in på ett område där tillträdesförbud gäller och uppehållit sig där under en kortare stund utan att orsaka någon skada, kan det vara att bedöma som ett ringa brott.

En konsekvens av den skärpta straffskalan i första stycket är att den tid inom vilken en misstänkt ska ha häktats eller åtalats för att han eller hon ska kunna lagföras numera är fem år enligt 35 kap. 1 § första stycket 2 brottsbalken, i stället för som i dag två år. Preskriptionstiden för ringa brott är alltså två år enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1–5.4.

**30 a §** *Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot att göra utbildningar, beskrivningar eller mätningar som avses i 7 § andra eller tredje stycket döms för olovlig utbildning av skyddsobjekt till böter eller fängelse i högst ett år.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en straffbestämmelse om överträdelse av utbildningsförbud enligt 7 § andra och tredje styckena. Bestämmelsen finns i dag i 30 §.

Några sakliga ändringar i dessa delar har inte gjorts förutom att straffansvaret inte längre är subsidiärt i förhållande till brottsbalken. Straffskalan är alltjämt böter eller fängelse i högst ett år. Brottet ges beteckningen olovlig utbildning av skyddsobjekt.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.5.

**30 b §** *Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska som avses i 7 § tredje stycket döms för olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt till böter eller fängelse i högst ett år.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en straffbestämmelse om överträdelse av förbud enligt 7 § tredje stycket mot att bada, dyka, ankra eller fiska. Bestämmelsen finns i dag i 30 §.

Några sakliga ändringar i dessa delar har inte gjorts förutom att straffansvaret inte längre är subsidiärt i förhållande till brottsbalken. Straffskalan är alltjämt böter eller fängelse i högst ett år. Brottet ges beteckningen olovlig vattenaktivitet inom skyddsobjekt.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.5.

**31 §** *Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt döms för lämnande av osann uppgift vid skyddsobjekt till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.*

Paragrafen ändras endast på så sätt att straffbestämmelsen ges en egen beteckning: lämnande av osann uppgift vid skyddsobjekt. Den nuvarande straffskalan och subsidiariteten till brottsbalken behålls.

Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

**32 §** *Avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt denna lag ska förklaras förverkade.*

*Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag, om brottet har fullbordats. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.*

*I 36 kap. 5 och 5 b §§ brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske och om särskild rätt till förverkad egendom.*

Ändringar görs i *andra stycket*. Vidare förs ett nytt *tredje stycke* in.

Utöver språkliga ändringar anpassas *första meningen* i *andra stycket* till hur förverkande av hjälpmedel regleras i 36 kap. 2 § brottsbalken. I stället för att egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen ska förverkas om det inte är uppenbart oskäligt, föreslås att

förverkande får ske om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl.

Av den nya *andra meningen* i andra stycket följer att förverkande numera kan ske även av egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen, om brottet har fullbordats.

En första förutsättning för förverkande är att det händelseförlopp som egendomen ingått i har innefattat en gärning som uppfyller både de objektiva och de subjektiva rekvisiten enligt någon av straffbestämmelserna i lagen.

Vidare ska egendomen ha varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brottet. Det ska vara fråga om egendom som i det enskilda fallet har ingått i brottsplaneringen men som inte kommit till användning som hjälpmedel vid brottet. Egendomen kan ha medförts till brottsplatsen eller förvarats i syfte att komma till användning. Som huvudregel bör det föreligga ett nära tidsmässigt samband mellan de omständigheter som manifesterar avsikten att använda egendomen och brottets genomförande. Om till exempel en gärningsman vid ett intrång har medfört både utrustning som kan användas för att klättra över ett stängsel runt skyddsobjektet och verktyg som kan användas för att klippa upp stängslet och sedan använt endast klätterutrustningen för att göra intrånget, kan det anses ha förelegat en avsikt att använda verktyget.

En ytterligare förutsättning för förverkande av hjälpmedel är enligt förslaget att förverkandet behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detta krav motsvarar vad som gäller för förverkande av hjälpmedel vid brott enligt brottsbalken.

Om samtliga dessa förutsättningar är uppfyllda, får egendomen förverkas.

I den nya *tredje meningen* i andra stycket föreskrivs att i stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat. Ett värdeförverkande kan avse både egendom som har använts som hjälpmedel och egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel. Partiellt värdeförverkande är också möjligt. Möjligheten till ett värdeförverkande är inte subsidiär i förhållande till ett sakförverkande.

Det nya *tredje stycket* innehåller en hänvisning till 36 kap. 5 och 5 b §§ brottsbalken. Av 36 kap. 5 § brottsbalken framgår hos vem ett förverkande får ske. Av 36 kap. 5 b § brottsbalken framgår att en särskild rätt till den förverkade egendomen består om inte även den särskilda rätten förklaras förverkad, och att en sådan rätt som har vunnits genom utmätning upphör genom förverkandet om det inte av särskild anledning förordnas att rätten ska bestå.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## Sammanfattning av promemorian om den straffrättsliga regleringen avseende obehörigt tillträde till skyddsobjekt

I promemorian övervägs om den straffrättsliga bestämmelsen i skyddslagen (2010:305) om intrång på skyddsobjekt, till exempel kärnkraftverk, är lämpligt utformad. Övervägandena avser närmare bestämt frågan om vilka straff eller påföljder som dessa brott bör medföra.

Som underlag för övervägandena har det gjorts en genomgång av hur brotten bedöms i praxis. Det har också undersökts hur motsvarande regleringar ser ut och tillämpas i Norge, Danmark och Finland samt Storbritannien. Dessutom har vissa frågor ställts till berörda myndigheter, bland annat Strålsäkerhetsmyndigheten.

Praxisgenomgången visar att intrång på skyddsobjekt många gånger har bedömts som olaga intrång enligt brottsbalken och att straffet då har blivit dagsböter. Böter är den enda möjliga påföljden för olaga intrång av normalgraden. Det är sällan som brotten har bedömts som grova fall av olaga intrång enligt brottsbalken och medfört strängare straff. Praxisgenomgången visar vidare att straffet oftast har blivit böter även när intrånget har bedömts enligt straffbestämmelsen i skyddslagen, trots att straffskalan i den bestämmelsen ger möjlighet att utöver bötesstraff döma till fängelse i upp till och med ett år.

I promemorian föreslås att straffansvar för intrång på skyddsobjekt alltid ska följa enligt den särskilda bestämmelsen i skyddslagen.

Vidare föreslås ändringar i straffskalan i den bestämmelsen i syfte att generellt höja straffen för intrången. För normalfallen skärps straffminimum från böter till fängelse i lägst fjorton dagar. Straffmaximum höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år. För ringa brott ska böter eller fängelse i högst sex månader kunna dömas ut.

Dessutom föreslås några ytterligare ändringar i skyddslagens straffrättsliga bestämmelser, bland annat i bestämmelsen om förverkande. I dag kan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen förklaras förverkad. Det föreslås att också egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådant brott ska kunna förklaras förverkad. I stället för egendomen – det använda hjälpmedlet eller det avsedda hjälpmedlet – ska vidare dess värde kunna förklaras förverkat.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

## Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 30 och 32 §§ skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 30 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § döms till *böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § *första stycket* döms till fängelse i högst två år.

*Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.*

*Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § andra eller tredje stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.*

#### 32 §

Avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt denna lag ska förklaras förverkade.

*Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot denna lag, om det inte är uppenbart oskäligt.*

*Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag, om brottet har fullbordats. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.



Följande remissinstanser har lämnat yttranden: Hovrätten för Västra Sverige, Uppsala tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Strålsäkerhetsmyndigheten, Lokala säkerhetsnämnden vid Barsebäcks kärnkraftverk, Lokala säkerhetsnämnden vid Forsmarks kärnkraftverk, Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamns kärnkraftverk, Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Transportstyrelsen, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG AB, Ringhals AB, Studsvik Nuclear AB, AB SVAFO, Svensk Kärnbränslehantering AB, Sveriges advokatsamfund och Vattenfall AB.

Lokala säkerhetsnämnden vid Ringhals kärnkraftverk och Lokala säkerhetsnämnden vid Studsvik AB:s kärntekniska anläggningar har förklarat att de avstår från att yttra sig.

Barsebäck Kraft AB, Cyclife Sweden AB, Energiföretagen Sverige, E.ON Sverige AB, Fortum, Greenpeace, Naturskyddsföreningen och Westinghouse Electric Sweden AB har inte kommit in med svar.