

Försvaret

Försvarmakten har haft lagstöd för att genomföra husrannsakan i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg

(Dnr 10468-2024, 10521-2024, 10628-2024)

Beslutet i korthet: Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan. Detta skydd får begränsas genom lag.

I anslutning till en s.k. större undersökning enligt 47 § lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT) sökte militärpolisen igenom ett stort antal bostäder som disponerades av kadetter på en militärhögskola. Syftet med åtgärden var att söka efter narkotika för att förhindra bl.a. ordnings- och säkerhetsproblem.

ChefsJO:s bedömning är att Försvarmakten har haft stöd i den aktuella bestämmelsen för den husrannsakan som genomfördes. Åtgärden får även anses ha varit förenlig med de allmänna principer som gäller vid användning av tvångsmedel. Det finns därför inte någon grund för kritik.

Enligt chefsJO kan utformningen av 47 § LDT dock inte anses uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som måste kunna ställas på en tvångsmedelsbestämmelse. ChefsJO anser därför att bestämmelsen bör ses över.

Anmälningarna

I tre anmälningar till JO framfördes klagomål mot Försvarmakten med anledning av att militärpolisen hade sökt igenom kadetters bostadsutrymmen på Militärhögskolan Karlberg (MHS K). Till en av anmälningarna fogades en artikel från Officerstidningen. I artikeln citerades kommunikationschefen på MHS K enligt bl.a. följande.

Militärpolisen söker igenom kadetternas boende- och studieutrymmen efter narkotika och olagliga substanser. De gör detta löpande på Försvarmaktens förband där det finns värnpliktiga och kadetter och denna gång genomförs denna rutinkontroll hos oss.

MP gör detta med stöd i förordning (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret. Den här typen av kontroller kommer att ske även framöver.

Chefen MHS K har som alla andra förbandschefer ett ansvar för att säkerställa att Försvarmaktens drog- och alkoholpolicy efterlevs. Denna typ av verksamhet är ett av verktygen som används som uppföljning.

Utöver ovan är det också ett sätt att visa våra blivande chefer i Försvarmakten hur de själva kan komma att agera om några år när de i sin blivande roll som chefer ska efterleva myndighetens regler och förordningar.

Av artikeln framgick vidare att det enligt kommunikationschefen inte hade funnits något som indikerade att det fanns narkotika på området och att det inte hade gjorts några fynd som överlämnats till polisen.

Anmälarna anförde sammanfattningsvis följande.

På morgonen informerades de om att militärpolisen skulle genomsöka samtliga kadetters boendeutrymmen inom ramen för en s.k. rutinkontroll. Det upp-

givna syftet var att leta efter narkotika och olagliga substanser. Under tiden genomsökningen pågick fick kadetterna tillgång till boendena endast med eskort. Boendetrymmena är personliga och inte logement. Särskilt med hänsyn till detta var åtgärden integritetskränkande. Eftersom det inte fanns indikationer på att det fanns något olagligt på området är det vidare tveksamt om åtgärden var nödvändig och/eller proportionerlig. Åtgärden medförde betydande men för bl.a. studierna under den aktuella dagen, och den är att likställa med en husrannsakan eller liknande intrång. I förordningen som MHS K har hänvisat till finns det inte något stöd för åtgärden. Enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., LDT, krävs det särskilda skäl för att genomföra en åtgärd av aktuellt slag, vilket det inte har funnits i det här fallet.

Utredning

Försvarmakten yttrade sig genom generaldirektören A.A. Myndigheten redogjorde utförligt för bl.a. bakgrunden till ärendet, kommunikationschefens uttalanden, genomförandet av åtgärden och det rättsliga stödet för denna samt de överväganden som gjordes i fråga om proportionalitet. I dessa delar angavs sammanfattningsvis följande.

Inom Försvarmakten finns ett behov av att upprätthålla ordning och disciplin, vilket upprätthålls med stöd av LDT. Kadetternas utbildning är i huvudsak teoretisk men praktiska moment med skarp ammunition ingår och en av MHS K:s uppgifter är att ansvara för verksamhetssäkerhet i sådana sammanhang. Försvarmakten har nolltolerans mot narkotika och detta är även en ordnings- och säkerhetsfråga för myndigheten. Det är frivilligt för kadetterna att bo på MHS K. Boendena omfattas av särskilda regler, vilket bl.a. innebär att de kan bli föremål för ordningskontroller och visitationer.

Före den anmälda händelsen hade MHS K vid upprepade tillfällen fått uppgifter om bruk och förvaring av narkotika inom skyddsobjektet. Vid intervjun med Officerstidningen kände kommunikationschefen inte till att det fanns misstankar om narkotika. Vad han uppgav till tidningen stämmer således inte överens med myndighetens samlade bild. Detta berodde på brister i den interna informationsöverföringen.

Chefen för MHS K, som är förman för samtliga kadetter, bedömde att misstankarna krävde åtgärder. Narkotika på ett skyddsobjekt och i den verksamhet som bedrivs av kadetterna är ett allvarligt problem. De åtgärder som redan genomförts hade inte löst problemet och andra åtgärder såsom uppmaningar till kadetterna bedömdes vara verkningslösa. Han hemställde därför bl.a. om hjälp från militärpolisen, varefter han beslutade om en s.k. större undersökning enligt 47 § LDT. De särskilda skäl som förelåg var indikationerna på att narkotika såväl brukades som förvarades av kadetter, och detta kunde förknippas med allvarliga ordningsstörningar i samband med kadettfester. Det saknades information om vilka kadetter som var inblandade i narkotikahandlingen, varför undersökningen inte kunde begränsas till några enskilda kadetter eller platser.

Det fastställdes avgränsningar såsom att undersökningen enbart skulle omfatta personal och utrymmen reglerade av LDT, att inga brottsutredande åtgärder skulle vidtas och att undersökningen skulle medföra minsta möjliga intrång

för kadetterna. Eftersom en framgångsfaktor för undersökningen var att kadetterna inte förvarnades begränsades informationen till de som skulle genomföra åtgärden. MHS K informerade dock även polisen, för att den skulle kunna ta över ärendet om en hund markerade för narkotika.

Dagen innan undersökningen instruerades kadetterna att de, till morgonuppställningen efterföljande dag, skulle ta med sig den materiel de behövde för att kunna genomföra sina studier under dagen. På morgonen för undersökningen fick kadetterna information om att det skulle genomföras en större undersökning med inriktning på narkotika, och att de inte skulle få tillträde till sitt respektive boende förrän rummet i fråga var undersökt. De kadetter som var sjuka kunde välja om de ville medge tillträde eller ej. Kadetter med ärenden till sina rum kunde få tillträde i sällskap av personal från MHS K. Under dagen informerades kadetterna löpande om undersökningen.

Den större undersökningen inleddes kl. 08.00 och avslutades kl. 18.00. Genomförandet leddes av säkerhetschefen, som biträdades av bl.a. militärpolisen med hundekipage. Rum och utrymmen söktes av, en byggnad i taget. Hundarna sökte självständigt efter narkotika i rummen. Inga skåp, lådor eller liknande genomsöktes handgripligen eller visuellt. Däremot kan olåsta garderobsdörrar och liknande ha gläntats på om hunden hade svårt att känna lukt genom dörren. Vid enstaka tillfällen tittade militärpolis på svåråtkomliga platser där en hund inte skulle kunna komma åt, såsom ovanför takpaneler och i ventilationen. Undersökningarna tog ungefär tre minuter per bostadsutrymme. Ingen hund markerade för narkotika. När en byggnad var genomsökt fick kadetterna åter tillträde dit.

Större undersökningar genomförs regelmässigt efter större övningar och i samband med att utbildning under värnplikt avslutas. I detta fall var åtgärden betydligt mer begränsad än en sådan undersökning normalt är i det att ingen annan rannsakan genomfördes än att narkotikahundar användes som sensor. Merparten av kadetterna hade andra åtaganden under dagen och behövde därför inte vara på sina rum. Åtgärden pekar inte ut någon särskild som misstänkt och som utgångspunkt påverkar den alla inblandade på likvärdigt sätt.

Sedan Försvarsmakten redogjort för den rättsliga regleringen redovisade myndigheten sin övergripande bedömning och anförde sammanfattningsvis att den vidtagna åtgärden har haft stöd i LDT samt anpassats för att efterleva de allmänna principerna om användning av tvångsmedel. Myndigheten framhöll vidare att det är viktigt att upprätthålla distinktionen gentemot de straffprocessuella tvångsmedlen, som saknar en motsvarighet till en större undersökning.

Därutöver konstaterade Försvarsmakten att det fanns utrymme att förbättra kommunikationen. Enligt myndigheten kunde kadetterna redan vid uppställningen ha delgetts mer information om genomförandet och skälen för undersökningen. Detta hade kunnat förebygga oron för att kadetterna utsattes för ett integritetsintrång utan lagstöd. Vidare beklagade Försvarsmakten att Officers-tidningen gavs felaktig information, särskilt eftersom detta fick anmälarna att ytterligare ifrågasätta undersökningen.

Två av anmälarna kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 19 november 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Detta skydd får emellertid begränsas genom lag i enlighet med vad som framgår av 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

En sådan begränsning har intagits i 47 § LDT, i vilken följande anges.

Om det finns anledning att anta att en disciplinansvarig som tjänstgör i Försvarsmakten olovligen bär på sig föremål som tillhör Försvarsmakten eller som den disciplinansvarige annars inte får inneha, kan han eller hon enligt förmäns beslut underkastas kroppsvisitation för eftersökande av föremålen.

För eftersökande av sådana föremål får enligt förmäns beslut skåp, väskor och annan egendom som tillhör eller disponeras av den disciplinansvarige undersökas, om det finns anledning att anta att föremålen finns där. En sådan undersökning får också göras stickprovsvis eller i anslutning till en större undersökning som företas av särskilda skäl.

Åtgärder enligt första och andra styckena får vidtas endast inom ett militärt område eller något annat område som disponeras av Försvarsmakten.

I förarbetena till lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän m.m., LDK, som i huvudsak senare ersatts av LDT, konstaterade departementschefen att den rättsliga grunden för undersökningar av väskor och skåp bedömdes vara bräcklig och att den inte medgav mera ingripande åtgärder. Han anförde vidare att det enligt honom var nödvändigt att militära chefer fick befogenhet att söka igenom personer som misstänktes ha något olovligt föremål på sig samt, utan någon misstanke i det enskilda fallet, undersöka väskor och annat handbagage stickprovsvis eller i anslutning till större undersökning som företogs av särskild anledning. (Se prop. 1985/86:9 s. 75.)

I specialmotiveringen till 45 § LDK, som numera i princip motsvaras av 47 § LDT, anfördes beträffande bestämmelsen i allmänhet följande (se a. prop. s. 119).

I paragrafen regleras vilka undersökningar som militära förmän får göra för att söka efter föremål som det är förbjudet för krigsmän att inneha. Sådana föremål är t.ex. vapen, ammunition och sprängmedel som lämnats ut till en värnpliktig inför en övning men som han i strid mot meddelade föreskrifter underlåtit att lämna tillbaka efter övningen. Även föremål som krigsmannen tillgripit räknas till sådant som han enligt paragrafen inte får inneha. I den mån gällande regler gör det otillåtet för en krigsman att inneha alkoholdrycker får också sådana eftersökas med stöd av paragrafen. Vad en krigsman får resp. inte får inneha får följaktligen bestämmas med utgångspunkt såväl i allmänna regler i lagar och andra författningar som i särskilda ordnings- och säkerhetsföreskrifter som krigsmannen är underkastad vid tillfället.

Reglerna i paragrafen bör ha sitt huvudsakliga tillämpningsområde vid eftersökning av föremål som vapen, sprängmedel osv. som kan åstadkomma skada vid otillåten användning samt vid kontroll av att alkoholdrycker inte förs in på förbanden med ordnings- och säkerhetsproblem som följd. Vid misstanke om egendomsbrott där det mera är fråga om ekonomisk skada för försvarsmakten bör ärendet överlämnas till åklagare eller polis som med stöd av rättegångsbalken kan vidta de åtgärder som behövs.

I fråga om bestämmelsens andra stycke uttalades vidare bl.a. följande (se a. prop. s. 119 f.).

I andra stycket regleras vilka andra undersökningar än kroppsvisitation som militära förmän får besluta om för att eftersöka föremål som krigsmän inte får inneha. Sådana undersökningar får avse skåp, väskor och annan egendom som tillhör krigsmannen eller disponeras av honom. Bestämmelserna i fråga gör det alltså tillåtet för det militära befälet att undersöka en värnpliktings logementsskåp och andra förvaringsutrymmen som han disponerar på förbandet, om det sker för det ändamål som anges i paragrafen. Undersökningar kan också göras med avseende på väskor, portföljer och annat handbagage för att förhindra att krigsmän för ut otillåtna föremål från förbanden eller att de dit tar med sig sådant som det är förbjudet för dem att inneha där.

— — —

Förutom förvaringsskåp och väskor osv. får en undersökning enligt paragrafen avse också annan egendom, t.ex. fordon som en krigsman förfogar över. [...]

Det behöver dock inte föreligga någon sådan konkret misstanke mot en viss krigsman. Som framgår av ordalydelsen i andra styckets andra mening får undersökningar göras också stickprovsvis samt i anslutning till större undersökningar, som företas av särskilda skäl. Sådana särskilda skäl som motiverar en mera omfattande undersökning av värnpliktingas handbagage kan t.ex. föreligga inför en utryckning.

Med tvångsmedel avses sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som görs i myndighetsutövning och som utgör intrång i någons rättssfär (se t.ex. Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel [2022, version 5, JUNO] s. 47). Vid användandet av tvångsmedel anses generellt gälla vissa allmänna principer, oavsett om dessa framgår uttryckligen av tillämplig författning eller ej.

För all tvångsmedelsanvändning gäller den grundläggande legalitetsprincipen, som innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i en enskilds rättssfär. Detta följer av bestämmelser i 1 och 2 kap. RF och artiklarna 5, 6 och 8 i Europakonventionen. Legalitetsprincipen innebär också att bestämmelser om tvångsmedel ska tolkas enligt sin ordalydelse (se NJA 1977 s. 403). Högsta domstolen har vidare framhållit att det, i fråga om bestämmelser om undantag från en grundlagsskyddad rättighet, finns särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen (se NJA 1996 s. 577).

Utöver legalitetsprincipen gäller även vissa andra principer som har betydelse för både beslut om och verkställigheten av tvångsmedel, nämligen ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. (För mer härom, se Lindberg, s. 62 f. och Ekelöf m.fl., Rättegång. Tredje häftet [2018, version 8, JUNO], s. 38 f. samt prop. 1988/89:124 s. 26 f.) Av dessa är den sistnämnda nu av störst intresse. Proportionalitetsprincipen innebär att den som beslutar om en tvångsåtgärd i varje enskilt fall ska pröva om arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får tillgripas bara om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Skulle åtgärden i sig innebära allvarliga skadeverkningar, kan avvägningen leda till att något annat medel bör användas för att uppnå det avsedda resultatet eller till att beslutsfattaren helt bör avstå från tvångsåtgärder. (Se Lindberg, s. 70.)

Bedömning

Beslutet om och genomförandet av husrannsakan

Som framgått har var och en ett grundlagsfäst skydd gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan. Med husrannsakan förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (se prop. 1975/76:209 s. 147). Den åtgärd som Försvarsmakten har genomfört är alltså att bedöma som en husrannsakan i regeringsformens mening. Skyddet mot husrannsakan begränsas genom bestämmelsen i 47 § LDT. (Jfr JO 1997/98 s. 281, dnr 1202-1996.)

Såvitt nu är av intresse framgår av 47 § LDT att skåp, väskor och annan egendom som tillhör eller disponeras av en disciplinansvarig får undersökas, om undersökningen sker i anslutning till en större undersökning som företas av särskilda skäl och undersökningen syftar till att eftersöka föremål som en disciplinansvarig inte får inneha. Vidare förutsätts att åtgärden har beslutats av den disciplinansvarigas förman och att den vidtagits inom ett militärt område eller något annat område som disponeras av Försvarsmakten. Eftersom det är fråga om tvångsmedelsanvändning krävs därutöver att hänsyn tas till de allmänna principerna om bl.a. legalitet och proportionalitet.

Med utgångspunkt i det sagda gör jag följande bedömning av lagligheten av militärpolisens genomsökning av kadetternas boenden.

I enlighet med vad som anges i förarbetena får vad som är tillåtet för en disciplinansvarig att inneha bestämmas med utgångspunkt i de regler som den disciplinansvariga är underkastad vid tillfället. Att det är förbjudet för kadetterna att inneha narkotika följer av såväl narkotikastrafflagen (1968:64) som de regelverk som gäller inom Försvarsmaktens verksamhet. Även om det framgår av förarbetena att 47 § LDT främst tar sikte på föremål såsom vapen och ammunition kan det inte råda någon tvekan om att eftersökning av t.ex. narkotika omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen.

Som jag har uppfattat det var syftet med undersökningen att eftersöka narkotika för att förhindra disciplin-, ordnings-, och säkerhetsproblem inom Försvarsmakten. Det har alltså inte varit fråga om en undersökning i syfte att avslöja brott. Den vidtagna åtgärden får därmed anses vara i linje med det övergripande syftet i lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Vidare kan det konstateras att de ifrågavarande kadetterna är sådana disciplinansvariga som avses i LDT och att beslutet om den aktuella åtgärden har fattats av kadetternas förman.

De aktuella utrymmena är visserligen i vissa hänseenden mer att jämställa med privatbostäder än med t.ex. logement för värnpliktiga, som bestämmelsen främst synes ta sikte på. Även kadetternas enskilda boenden på MHS K är emellertid sådan egendom som disponeras av kadetterna och som därmed omfattas av bestämmelsen.

Frågan blir därmed främst om det har förelegat sådana särskilda skäl som möjliggör genomförandet av en större undersökning.

Lagtexten i 47 § andra stycket andra meningen LDT är tämligen allmänt hållen och lämnar ingen vägledning alls i fråga om vad som kan utgöra särskilda skäl. Inte heller förarbetena är särdeles klargörande i detta avseende. I

dessas anges i princip endast att särskilda skäl som motiverar en mera omfattande undersökning av värnpliktigas handbagage kan föreligga t.ex. inför en uttryckning. I övrigt saknas ledning i frågan om hur särskilda skäl ska förstås. Inte minst mot bakgrund av att det rör sig om ett ingrepp i det grundlagsskyddade området finns det, till följd av bl.a. legalitetsprincipen, anledning till restriktivitet vid tolkningen.

Enligt min mening bör med särskilda skäl i det här sammanhanget främst förstås sådana omständigheter som, med hänsyn till behovet av att vidmakthålla ordning och säkerhet, motiverar att en större undersökning genomförs (jfr a. prop. s. 119).

I det här fallet utgjordes de särskilda skälen enligt Försvarsmakten av indikationer om att narkotika brukades och förvarades av kadetter på MHS K. Försvarsmakten har vidare pekat på att undersökningen inte kunde begränsas till några enskilda kadetter eller platser. Det som Försvarsmakten har anfört i denna del anser jag utgöra sådana särskilda skäl som kan motivera en större undersökning enligt bestämmelsen.

Vidare konstaterar jag att Försvarsmakten har redogjort för de åtgärder som vidtogs inför genomsökningen i syfte att begränsa ingreppet samt de överväganden som gjordes i förhållande till bl.a. proportionalitet och jag saknar i huvudsak anledning att ifrågasätta myndighetens bedömningar i dessa delar. Det har vidare inte framkommit något i utredningen som visar att den vidtagna åtgärden har varit oproportionerlig eller i övrigt oförenlig med de allmänna principer som gäller vid användning av tvångsmedel.

Utifrån vad som har framkommit har Försvarsmakten enligt min bedömning haft lagligt stöd för sina åtgärder. Åtgärderna får även anses ha varit förenliga med de allmänna principer som gäller vid användning av tvångsmedel. Det finns därför inte någon grund för kritik från min sida i denna del.

Försvarsmaktens kommunikation

Som Försvarsmakten har konstaterat stämmer inte de uppgifter som myndigheten nu har lämnat överens med de uppgifter som lämnades av kommunikationschefen vid MHS K till Officerstidningen. Förutom att tidningen – och i förlängningen dess läsare – fick felaktig information om vad som hade föranlett åtgärden var det författningsstöd som han hänvisade till inte korrekt.

Av 1 kap. 9 § RF följer att företrädare för det allmänna i sin verksamhet ska iaktta saklighet. I kravet på saklighet får bl.a. anses ligga att den information som lämnas ska vara rättvisande och i övrigt riktig (se mitt beslut den 21 februari 2025, dnr 2893-2024). Genom att lämna felaktiga uppgifter till Officerstidningen har Försvarsmakten brustit i detta avseende.

Jag delar vidare Försvarsmaktens uppfattning att en mer korrekt och fullständig informationsgivning till de berörda kadetterna sannolikt hade kunnat bidra till en större förståelse från dessa, och detta utan att ha äventyrat syftet med undersökningen.

Avslutande synpunkter

I sammanhanget vill jag avslutningsvis framhålla följande.

I en verksamhet likt Försvarmaktens är det av särskild vikt att det inte förekommer narkotika eller andra otillåtna föremål och att förekomsten av sådant kan hanteras på ett resolut sätt. Även om åtgärder av ingripande karaktär ska nyttjas med försiktighet och föregås av noggranna överväganden finns det, med hänsyn till den mycket speciella verksamhet som det är fråga om, som utgångspunkt skäl för Försvarmaktens befogenheter att göra ingrepp i nu aktuellt grundlagsskyddat område (jfr departementschefens uttalanden i prop. 1985/86:9 s. 50 om de utomordentligt särpräglade förhållanden som råder där krigsförbanden verkar). Med detta sagt vill jag samtidigt understryka att det naturligtvis är av vikt för såväl rättssäkerheten som förtroendet för Försvarmakten att myndigheten inte utan närmare överväganden konstaterar förekomsten av särskilda skäl och som en följd därav slentrianmässigt utför större undersökningar. Detta gäller särskilt när det, som nu, är fråga om utrymmen som i alla väsentliga hänseenden nyttjas som privatbostäder.

Det är ett grundläggande krav att lagstiftningen är tydlig i fråga om under vilka förutsättningar Försvarmakten har rätt att vidta åtgärder av aktuellt slag. Som framgått ger bestämmelsen i 47 § LDT Försvarmakten långtgående befogenheter att vidta åtgärder som innebär intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Såsom lagtexten är formulerad är det tillräckligt – för att utföra bl.a. en husrannsakan – att det sker i anslutning till en större undersökning som genomförs av särskilda skäl. Uttrycket ”särskilda skäl” kan tolkas mycket brett. Det är ur ett rättssäkerhetsperspektiv betänkligt att en bestämmelse om tvångsbefogenheter riskerar att få ett alltför vidsträckt tillämpningsområde (jfr bl.a. JO 2022/23 s. 83, dnr 9432-2020). Till följd av det anförda anser jag att den aktuella bestämmelsen inte kan anses uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som måste kunna ställas på en tvångsmedelsbestämmelse (jfr t.ex. Ekelöf m.fl., s. 40). Bestämmelsen bör mot den bakgrunden ses över. Jag lämnar därför över detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Per Samuelsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Försvarmaktens skyltning vid skyddsobjektet Faluns skjutfält har inte uppfyllt skyddslagens krav

(Dnr 5304-2025)

Beslutet i korthet: ChefsJO har på eget initiativ granskat om skyltningen vid skyddsobjektet Faluns skjutfält har varit förenlig med beslutet om skyddsobjekt och skyddslagens bestämmelser. Granskningen har avsett en skylt med förbud mot tillträde och avbildning samt två anslag med tidsangivelser.

ChefsJO konstaterar att förbudsskylten felaktigt återgav tillträdesförbudets omfattning och att det angivna avbildningsförbudet gav intryck av att det avsåg ett större område än vad myndighetens beslut anger. Vad gäller

tillträdesförbudet innebär beslutet om skyddsobjekt ett förbud mot tillträde utan tillstånd när skjutfältet är avlyst. På förbudsskylten angavs dock att det rådde förbud mot tillträde utan tillstånd. Det saknades alltså en upplysning om att förbudet endast gällde under den tid som anges på anslag. Den felaktiga informationen kan ha inneburit att enskilda har avhållit sig från att besöka området även när det har varit tillåtet. Vidare var placeringen av ett av anslagen med tidsangivelser olämplig eftersom även det har kunnat ge intryck av att tillträdesförbudet var mer omfattande än vad som framgår av beslutet om skyddsobjekt.

Den granskade skyltningen har inte uppfyllt skyddslagens krav på tydlighet. ChefsJO kritiserar Försvarmakten för detta.

Bakgrund och initiativ

I ett klagomålsärende hos JO framkom uppgifter om Försvarmaktens skyltning vid skyddsobjektet Faluns skjutfält. Bilder på en informationstavla vid skjutfältet bifogades anmälan i ärendet. Med anledning av klagomålet hämtade JO in beslutet om skyddsobjekt avseende Faluns skjutfält från Försvarmakten.

Mot bakgrund av bilderna på informationstavlan och beslutet om skyddsobjekt beslutade jag den 16 maj 2025 att i detta initiativärende utreda om den aktuella skyltningen vid Faluns skjutfält stämmer överens med beslutet om skyddsobjekt och skyddslagens (2010:305) bestämmelser.

Beslutet om skyddsobjekt och skyltarnas utformning

Försvarmaktens beslut om skyddsobjekt (FM2022-22048:1) är fattat den 19 oktober 2022. I beslutet anges bl.a. att beslutet innebär ett förbud mot tillträde för obehöriga då skjutfältet helt eller delvis är avlyst enligt 7 § första stycket skyddslagen. I övrigt är skjutfältet öppet för allmänheten.

Den aktuella informationstavlan vid skyddsobjektet innehåller flera skyltar och anslag. Min granskning avser en förbudsskylt gällande tillträdesförbud och avbildningsförbud (Skylt A) samt två anslag med tidsangivelser (Skylt B och C).



Den skylt som i beslutet benämns ”Skylt A” är en förbudsskylt med gul botten som ger information om att området är ett skyddsobjekt enligt skyddslagen och att det råder förbud mot tillträde utan tillstånd. Det framgår även att det är förbjudet att fotografera, avbilda, beskriva eller mäta skyddsobjektet utan särskilt tillstånd.

Till höger på informationstavlan finns en glasförsedd lucka med två anslag under texten ”Tillträdesförbud enligt tider:”. Det översta anslaget benämns i beslutet ”Skylt B” och anger bl.a. datum och tider under juni–augusti 2024 som det rådde tillträdesförbud till skyddsobjektet.

Under Skylt B finns ytterligare ett anslag med datum och tider med följande rubrik: ”Mindre avspärkning, skyddslagen gäller inte, med bockar och bommar, för hagelskytte på trapbanan i närheten av Myckelmyratjärnen på följande datum och tider”. Anslaget benämns i beslutet ”Skylt C”.

Utredning

JO begärde att Försvarsmakten skulle yttra sig över om förbudsskylten (Skylt A), som bl.a. anger att det råder förbud mot tillträde utan tillstånd, stämmer överens med beslutet om skyddsobjekt samt skyddslagens bestämmelser och Försvarsmaktens föreskrifter. Försvarsmakten skulle även yttra sig över om de uppsatta anslagen (Skylt B och C) enskilt och tillsammans med övriga skyltar uppfyller skyddslagens krav på tydlig skyltning. I den delen skulle särskilt beaktas risken för att enskilda missuppfattar informationen. Försvarsmakten skulle också redovisa sin rättsliga bedömning av det som har kommit fram.

Av Försvarsmaktens yttrande framgick bl.a. följande.

Beslutet om skyddsobjekt gällande Faluns skjutfält grundas på allmänhetens behov av skydd mot skada som kan uppkomma till följd av den militära verksamheten på skyddsobjektet. Skjutfältet ligger strax utanför Falun, i anslutning till natur- och strövområdet Myran. Området har ett rikt djurliv med flertalet stigar och rastplatser. Med hänsyn till allmänhetens intresse av att använda

området för rekreation hävdas tillträdesförbudet bara då farlig militär verksamhet bedrivs, och då endast i de delar av skyddsobjektet som nyttjas för verksamheten. Delar av skyddsobjektet omfattas av ett separat beslut om förbud att fotografera, avbilda, beskriva eller mäta skyddsobjektet (s.k. utbildningsförbud).

På skjutfältet bedrivs även skytte som inte är militär verksamhet, främst på den så kallade trapbanan, vilket är en skjutbana för hagelvapen. Hagelbanan används bland annat för övningsskytte för jägare.

Skylt A är felaktig i det att den anger att det enligt skyddslagen är förbjudet att fotografera, avbilda, beskriva eller mäta skyddsobjektet utan särskilt tillstånd. Detta stämmer således inte överens med beslutet om skyddsobjekt. Skylt A är däremot korrekt för de områden inom Faluns skjutfält som omfattas av beslut om utbildningsförbud.

Dalregementet uppmärksammade felet i september 2024 och bytte inom någon dag Skylt A mot en skylt som visar rätt information. Orsaken till felet undersöktes och visade sig vara ett förbiseende i samband med att samtliga informationstavlor byttes ut under år 2024. Skyddsobjektet har fler än 15 informationstavlor, och den som fotograferats och bilagts JO:s remiss var den enda som hade en felaktig skyddsobjektsskylt uppsatt. Den aktuella informationstavlan sattes upp i slutet av juni 2024.

Skylt B är en tilläggsskylt som anger när tillträdesförbudet gäller på skyddsobjektet, i enlighet med skyddslagen och beslutet om skyddsobjekt. Skylten är korrekt i det att den visar de tider och platser som skjutfältet användes för farlig militär verksamhet och är utformad på det sätt som föreskrivs i Försvarmaktens interna regler. Platsangivelserna i kolumnen ”område” hänvisar till områdesindelningen på kartan i mitten av informationstavlan. Syftet med detta är att begränsa tillträdesförbudet geografiskt.

Skylt C är ett varningsmeddelande som inte åberopar skyddslagens tillträdesförbud, men upplyser om att det under angivna tider bedrivs farlig verksamhet på platsen. Skylt C överensstämmer inte med exemplet på utformning som finns i Försvarmaktens interna regler och är otydligt formulerad. Den är därtill uppsatt bakom en glasförsedd lucka med texten ”Tillträdesförbud enligt tider:”. Meddelandet anslags på informationstavlan som en serviceåtgärd till allmänheten. Syftet var att så tidigt som möjligt informera förbipasserande om att farlig verksamhet genomfördes på trapbanan, för att de redan då skulle kunna anpassa färdväg eller aktivitet om nödvändigt. Anslaget sattes i den glasförsedda luckan på informationstavlan för att skydda mot vädret. Anslaget sitter inte längre på informationstavlan.

Skyltarna som omfattas av JO:s ärende förmedlar information i tre olika avseenden; tillträdesförbud, utbildningsförbud och farlig verksamhet.

Tillträdesförbudet är genom Skylt A och Skylt B anslaget på ett korrekt sätt och redovisar alla tider då tillträdesförbud har gällt under den aktuella perioden. Det finns inget i ärendet som tyder på att någon från allmänheten har riskerat att av misstag överträda tillträdesförbudet på grund av otillräcklig eller felaktig information.

Den felaktiga skyltningen i fråga om utbildningsförbud har däremot förespeglat allmänheten att förbudet att fotografera, avbilda beskriva eller mäta

avser ett större område än vad beslutet innehåller. Felet togs på allvar när det uppdagades och skylten byttes skyndsamt ut i september 2024.

Skyltningen om farlig verksamhet (Skylt C) ligger utanför tillämpningen av skyddslagen. Vid en första anblick finns det dock risk för missförstånd om att så var fallet, eftersom den satt bakom en lucka med märkningen ”Tillträdesförbud enligt tider:”. Följden av detta är att allmänheten har riskerat att tro att det har varit tillträdesförbud när det bedrivits civilt skytte på hagelbanan, fastän så alltså inte har varit fallet. Anledningen till att tillträdesförbud inte har gällt hagelbanan vid angivna tidpunkter är att det bedrivits civilt skytte och inte sådan militär verksamhet som beslutet om skyddsobjekt omfattar. Den fara som skyttet har inneburit för allmänheten har dock varit av samma slag som om skytteövningarna hade bedrivits i militär regi. Det är dock viktigt att hålla isär sådan farlig verksamhet som Försvarsmakten bedriver från andra verksamhetsutövares skytteövningar. Det var därför olämpligt att anslag C satt på Försvarsmaktens informationstavla, även om ambitionen har varit service till allmänheten. Försvarsmakten ser därför positivt på att anslag C inte längre sitter på informationstavlan.

I ett beslut den 2 december 2025 anförde *chefsJO Erik Nyman* följande:

Rättslig reglering

För att bl.a. tillgodose behovet av skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet kan det beslutas att något ska vara skyddsobjekt (se 2 och 3 §§ skyddslagen [2010:305]).

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (se 7 § första stycket skyddslagen).

Genom ett särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, får tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska. (Se 7 § andra och tredje stycket skyddslagen.)

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § första stycket skyddslagen döms för obehörigt tillträde till skyddsobjekt till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som olovligen stannar kvar inom skyddsobjektet. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader. (Se 30 § skyddslagen.)

Även överträdelse av förbudet mot avbildning m.m. är straffbart (se 30 a § skyddslagen).

Ett beslut om skyddsobjekt får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Så långt det är möjligt ska tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen. (Se 18 § skyddslagen.)

Den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt ansvarar för att objektet bevakas och för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt. I ett beslut om skyddsobjekt ska det anges vem som har ansvaret för dessa skyldigheter. (Se 22 § skyddslagen.)

En skylt med upplysning om beslutet om skyddsobjekt ska ha text på svenska och ska tillverkas i ett beständigt material. En skylt ska ha den utformning som framgår av en bilaga till Försvarsmaktens föreskrifter om skyddsobjekt och skyddsvakter, FFS 2022:3. (Se 16–19 §§ i föreskrifterna.)

I bilagan anges de grafiska egenskaperna för skyltar med upplysning om ett beslut om skyddsobjekt. Det anges bl.a. att text och symboler ska anpassas efter innehållet i ett beslut enligt 7 § skyddslagen.

Försvarsmakten har även en intern reglering gällande skyltning som inte omfattas av skyddslagen som benämns Reglemente Verksamhetssäkerhet – Gemensam 2023 (SäKR G). Där anges bl.a. att det av en informationsskylt ska framgå under vilka tider tillträdesförbud till eventuellt skyddsobjekt råder, för hela eller delar av övnings- eller skjutfält.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att Faluns skjutfält genom beslut den 19 oktober 2022 är ett skyddsobjekt. Beslutet innebär ett förbud mot tillträde för obehöriga till skjutfältet då det är helt eller delvis avlyst. I övrigt är skjutfältet öppet för allmänheten.

Det framgår av skyddslagen att det ankommer på den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt att ansvara för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt. Tydlig information till allmänheten om innebörden av ett beslut om skyddsobjekt är en förutsättning för att denna ska kunna förstå vilka villkor som gäller för det område m.m. som utgör skyddsobjekt. Det bidrar också till undvikande av att allmänheten oavsiktligt stör en verksamhet, vilket i vissa fall kan leda till att enskilda personer kan komma till skada. Vidare är tillkännagivandet en förutsättning för att kunna utdöma sanktioner mot den som bryter mot t.ex. ett tillträdesförbud. (Se prop. 2009/10:87 s. 74.)

Den aktuella förbudsskylten (Skylt A) sattes upp vid Faluns skjutfält i juni 2024 och togs ned i september samma år. Av skylten framgick att det enligt skyddslagen var förbud mot tillträde utan tillstånd och förbud mot att fotografera, avbilda, beskriva eller mäta skyddsobjektet utan särskilt tillstånd (s.k. avbildningsförbud). Försvarsmakten har i sitt yttrande uppgett att skylten felaktigt gav allmänheten intryck av att avbildningsförbudet avsåg ett större område än vad myndighetens beslut anger. Jag har inte själv tagit del av beslutet om avbildningsförbud men finner inte skäl att ifrågasätta Försvarsmaktens slutsats. Det är inte godtagbart att skyltningen därmed har begränsat enskildas rättigheter i större utsträckning än vad det funnits stöd för i beslutet.

Jag kan konstatera att även förbudsskyltens information om tillträdesförbudets omfattning var felaktig. Beslutet om skyddsobjekt avseende Faluns skjutfält innebär ett förbud mot tillträde utan tillstånd när skjutfältet är avlyst. På förbudsskylten angavs dock att det rädde förbud mot tillträde utan tillstånd. Det saknades alltså en upplysning om att förbudet endast gäller under den tid som anges på anslag. Även om det under perioden fanns ett anslag uppsatt (Skylt B) som angav tider när tillträdesförbud gällde har själva förbudsskyltens lydelse inneburit att tillträde till området inte har varit tillåtet överhuvudtaget utan

tillstånd. Jag noterar att Försvarsmakten nu har satt upp en förbudsskylt med korrekt information.

Försvarsmakten har fört fram att det inte finns något i ärendet som tyder på att någon från allmänheten har riskerat att överträda tillträdesförbudet på grund av otillräcklig eller felaktig information. Jag ifrågasätter inte det. Den felaktiga informationen på förbudsskylten kan dock ha inneburit att enskilda har avhållit sig från att besöka området även när det har varit tillåtet. Det är inte godtagbart. Försvarsmakten har en skyldighet att säkerställa att skyltningen på ett korrekt sätt återger beslutet om skyddsobjekt.

Anslaget som bl.a. angav datum och tider när det rådde tillträdesförbud till skyddsobjektet (Skylt B) satt under perioden tillsammans med ett anslag med tidsangivelser gällande annan farlig verksamhet (Skylt C) bakom en glasförsedd lucka. Över anslagen stod texten ”Tillträdesförbud enligt tider:”. Informationen på Skylt C var otydlig och klargjorde inte vad tiderna som angavs på anslaget avsåg. Det framgick därför inte tydligt att tillträdesförbud enligt skyddslagen inte gällde under de tider som angavs på Skylt C. Även i detta avseende har skyltningen således kunnat ge intryck av att tillträdesförbudet var mer omfattande än vad som framgår av beslutet om skyddsobjekt. Jag instämmer i Försvarsmaktens bedömning att placeringen av Skylt C var olämplig och det är positivt att skylten inte längre sitter i på informationstavlan.

Vid de skyddsobjekt som Försvarsmakten ansvarar för ska myndigheten säkerställa att upplysning om beslutet om skyddsobjekt i förekommande fall lämnas genom tydlig skyltning. Jag kan konstatera att den granskade skyltningen inte har uppfyllt lagens krav. Försvarsmakten kritiseras för detta.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Jacobsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.