

Kommittédirektiv

Kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvaret lämnade i maj 2019 slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34). I betänkandet föreslår kommittén ett statligt kontrollsystem vid överlåtelse och upplåtelse av viss egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Förslaget behöver analyseras med beaktande av såväl remissutfallet som den utveckling som har skett när det gäller lagstiftningen i övrigt. Överväganden krävs för att avgöra om och i så fall på vilket sätt som statlig kontroll bör genomföras vid upplåtelser och överlåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. En särskild utredare ges därför i uppdrag att analysera om och i så fall hur Totalförsvarskommitténs förslag till kontrollsystem bör genomföras.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret,
- ta ställning till om en sådan kontroll kan åstadkommas genom ändringar i befintlig eller i närtid planerad lagstiftning, och
- om det inte är möjligt eller ändamålsenligt att åstadkomma en sådan kontroll inom ramen för befintlig eller i närtid planerad lagstiftning, med

beaktande av den utveckling som har skett och de remissynpunkter som lämnats bedöma om ett sådant kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslagit bör införas och vilka ändringar som då behöver göras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2024.

Totalförsvaret behöver stärkas

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Sveriges säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet ska tryggas. I totalförsvaret ingår militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det övergripande målet är att totalförsvaret ska ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.

Regeringen konstaterade i 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) att totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp behöver stärkas. Regeringen bedömde i propositionen att en sammanhängande planering för totalförsvaret behöver återupptas och att ett viktigt led i att säkerställa genomförandet av detta är att ge planeringsanvisningar till berörda myndigheter. Av Sveriges nationella säkerhetsstrategi från januari 2017 framgår att hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Enligt strategin behöver stor vikt läggas på vår förmåga att avvålla den som vill angripa eller utöva påtryckningar på Sverige, enskilt eller tillsammans med andra. I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) bedömer regeringen att det säkerhetspolitiska läget har försämrats över tid i Sveriges närområde och i Europa. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller krig uppstår i Sveriges närområde. Förmågan i totalförsvaret bör därför stärkas. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Totalförsvarets behov är därför något som fortlöpande måste beaktas och samhällets samlade förmåga måste upprätthållas och utvecklas med utgångspunkt från de över tid rådande

förutsättningarna. Kriget i Ukraina understryker ytterligare behovet av att stärka totalförsvaret.

Sveriges totalförsvaret bygger på löpande planering, förberedelser och övningsverksamhet. Som ett led i arbetet med att stärka Sveriges totalförsvaret har totalförsvarets behov och förutsättningar under senare år utretts och utreds fortsatt i olika sammanhang. Ett sådant initiativ var att regeringen i maj 2017 beslutade att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att bl.a. kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot (dir. 2017:31). Kommittén tog namnet Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Totalförsvarskommittén). Bakgrunden till regeringens beslut var bl.a. att den säkerhetspolitiska situationen i Europa försämrats och att riksdagen tillkännagett för regeringen att staten borde ha större möjligheter att skydda Sveriges totalförsvarsintressen (bet. 2016/17:FöU5 punkt 8, rskr. 2016/17:175).

Totalförsvarskommittén lämnade i maj 2019 slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34). Betänkandet innehåller bl.a. ett förslag till ett statligt kontrollsystem som ger staten en möjlighet att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av viss utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Förslagen i betänkandet har remissbehandlats. Remissutfallet har aktualiserat ytterligare frågeställningar och också behov av fördjupade analyser.

Förhållandet mellan staten och enskilda och mellan staten och kommuner

Ett system med statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av viss egendom kan innebära ett ingrepp i enskildas egendomsskydd och i näringsfriheten och kan också aktualisera frågor om den kommunala självstyrelsen.

Enligt första stycket artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får heller berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsats. Enligt andra stycket inskränker emellertid detta inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i

överensstämmelse med bl.a. det allmännas intresse. Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång i det allmännas intresse måste balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget.

Enligt artikel 17 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Enligt samma bestämmelse får ingen berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjande av egendom får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. EU:s medlemsstater är skyldiga enligt artikel 51 i stadgan att respektera rättigheterna i stadgan när de tillämpar unionsrätten.

Förhållandet mellan staten, kommuner, regioner och enskilda är ytterst reglerat i grundlag. Grundläggande fri- och rättigheter regleras i 2 kap. regeringsformen (RF). Fri- och rättighetsskyddet gäller i stor utsträckning också för utländska medborgare. Av 2 kap. 25 § RF framgår i vilka hänseenden begränsningar får göras i de grundläggande fri- och rättigheterna för andra än svenska medborgare.

I 2 kap. 15 § RF finns bestämmelser om egendomsskyddet. Enligt bestämmelsen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfarande, eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av bl.a. säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Av 2 kap. 17 § RF framgår att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Principen om den kommunala självstyrelsen är central i det svenska statskicket. Enligt 14 kap. 2 § RF gäller principen för all kommunal verksamhet. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § RF inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det betyder att varje inskränkning i den

kommunala självstyrelsen måste föregås av en proportionalitetsbedömning i det enskilda lagstiftningsarbetet.

Lagstiftningsarbete i Sverige

Åtgärder till skydd för totalförsvarsverksamhet aktualiseras i olika sammanhang. Av särskild betydelse att beakta är här regler om kontroll av säkerhetskänslig verksamhet och överväganden om utländska direktinvesteringar.

En ny förköpslag

En särskild utredare fick den 2 juni 2022 i uppdrag att lämna förslag till en ny lag som ger en kommun rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom, s.k. förköp (dir. 2022:48). Syftet med den nya lagen är att underlätta för kommunerna att föra en mer aktiv och långsiktig markpolitik. Den nya lagen ska bl.a. underlätta för förvärv av s.k. nyckelfastigheter, samhällsomvandling till följd av större företagsetableringar och företagsexpansioner och också det civila försvarets återuppbyggnad och utveckling.

Skärpta kontroller vid fastighetsförvärv

En särskild utredare fick den 30 juni 2022 i uppdrag att föreslå åtgärder för att skärpa kontrollen vid överlåtelser av fastigheter (dir. 2022:93). Syftet med uppdraget är att skydda bostadshyresgäster mot oseriösa överlåtelser av hyresfastigheter och hindra att den svenska fastighetsmarknaden utnyttjas för brottslighet.

Direktinvesteringsutredningen

Direktinvesteringsutredningen lämnade i november 2021 sitt slutbetänkande Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87). Utredaren föreslår att ett granskningssystem ska införas som ska skydda dels Sveriges säkerhet (nationell befogenhet), dels allmän ordning och säkerhet i Sverige (i enlighet med EU-rätten).

Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Lagen gäller både allmän och enskild verksamhet.

Genom ändringar i säkerhetsskyddslagen gäller numera bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. (prop. 2020/21:13, bet. 2020/21:JuU10, rskr. 2020/21:79 och prop. 2020/21:194, bet. 2021/22:JuU3, rskr. 2021/22:19). Dessa bestämmelser gäller emellertid inte för fast egendom.

Regeringen gav den 30 juni 2022 en särskild utredare i uppdrag att se över bl.a. de författningar som reglerar fastighetsregistret (dir. 2022:94). Syftet med uppdraget är att stärka säkerhetsskyddet och att skapa en modern reglering för effektiv informationsförsörjning som bättre tillgodoser samhällets behov av fastighetsinformation. I utredningens uppdrag ingår också att lämna förslag som innebär att överlåtelser av fast egendom omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2023.

Säkerhetsskyddslagens förhållande till totalförsvaret

Syftet med säkerhetsskyddslagen är att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. En verksamhet är säkerhetskänslig om den är av betydelse för Sveriges säkerhet eller om den omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd som är förpliktande för Sverige. Uttrycket Sveriges säkerhet tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har sådan betydelse. Förutom militär verksamhet kan det exempelvis gälla central statsförvaltning och diplomatisk verksamhet eller viktig civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation (prop. 2020/21:194 s. 19).

I förarbetena till säkerhetsskyddslagen anges att den återupptagna totalförvarsplaneringen innebär att det militära och civila försvaret bör vara en central del av säkerhetsskyddslagens skyddsområde. Det konstateras

också att ett framträdande drag i den nya säkerhetsskyddslagen är utvidgningen mot den civila sektorn (prop. 2017/18:89 s. 41).

Totalförsvarskommittén bedömer att säkerhetsskyddslagens bestämmelser om skydd för säkerhetskänslig verksamhet indirekt innebär ett brett sammansatt skydd även för totalförsvsverksamhet, eftersom totalförsvsverksamhet många gånger också utgör säkerhetskänslig verksamhet (SOU 2019:34 s. 19).

I Totalförsvarskommitténs uppdrag ingick att bedöma om skyddsåtgärder behöver vidtas vid överlåtelser bl.a. av viktigare infrastruktur av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Totalförsvarskommittén bedömer att det är rimligt att utgå från att det skydd som ges för säkerhetskänslig verksamhet i betydande omfattning också inkluderar infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret (SOU 2019:34 s. 177–178).

Totalförsvarskommittén föreslår i sitt slutbetänkande att möjligheten till granskning enligt utredningens förslag ska vara subsidiär i förhållande till säkerhetsskyddslagens kontrollsystem.

Lagstiftningsarbete i Finland och Norge till skydd för försvarsintressen

I Finland gäller sedan 2012 lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (13.4.2012/172). Syftet med lagen är att övervaka och, när ett ytterst viktigt nationellt intresse så kräver, begränsa överföringen av inflytande i vissa företag (s.k. föremål för tillsyn) till utlänningar och utländska sammanslutningar eller stiftelser. När det gäller nationell säkerhet vid överföring av fast egendom godkände den finska riksdagen under 2019 ett antal lagar, bl.a. lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019), lagen om statens förköpsrätt (469/2019) och lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019). Syftet med lagarna, som trädde i kraft den 1 januari 2020, är att förebygga och hindra att situationer uppstår genom vilka ägandet eller kontrollen över viss fast egendom kan utnyttjas av utländsk underrättelseinhämtning eller utländsk stridskraft för att sätta press på Finland.

Den 1 januari 2019 trädde en ny säkerhetslag i kraft i Norge, loven om nasjonal sikkerhet (LOV-2018-06-01-24). Syftet med den nya lagen är att trygga nationella säkerhetsintressen, och då särskilt Norges suveränitet, territoriella integritet och demokratiska styrelseskick. Lagen är inriktad på att

skydda viktiga samhällsfunktioner som understöder de nyss nämnda intressena. Med grundläggande nationella funktioner avses tjänster eller produktion eller annan verksamhet som har en sådan betydelse att ett helt eller delvis bortfall av funktionen skulle få konsekvenser för statens förmåga att ta till vara nationella säkerhetsintressen. Både offentliga och privata verksamheter omfattas av lagen och lagens krav på säkerhetsskydd i verksamheterna.

Uppdraget att ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid förvärv av viss fast egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

Vad bör ett system för statlig kontroll omfatta?

Totalförsvarskommittén gjorde inom ramen för sitt uppdrag en kartläggning av ett sådant regelverk som direkt eller indirekt kan sägas bereda totalförsvaret ett skydd mot yttre hot.

Genom en ändring i säkerhetsskyddslagen som trädde i kraft den 1 januari 2021 infördes bl.a. nya bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom (prop. 2020/21:13, bet. 2020/21:JuU10, rskr. 2020/21:79). Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen skärptes ytterligare genom en lagändring som trädde i kraft den 1 december 2021 (prop. 2020/21:194, bet. 2021/22:JuU3, rskr. 2021/22:19) bl.a. i fråga om förfarandet inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. Lagändringarna motiverades av att flera uppmärksammade händelser under de senaste åren visat på att verksamhetsutövare av stor betydelse för Sveriges säkerhet haft ett eftersatt säkerhetsskydd. Numera gäller att en verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd är skyldig att före överlåtelserna göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning samt i vissa fall samråda med tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att förbjuda en överlåtelse. Säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse gäller emellertid inte vid överlåtelse av fast egendom.

Regeringen beslutade i augusti 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden (Direktinvesteringsutredningen). Utredningen, som lämnade sitt slutbetänkande Granskning av utländska

direktinvesteringar (SOU 2021:87) den 1 november 2021, föreslår att ett granskningsystem ska införas som ska skydda dels Sveriges säkerhet (nationell befogenhet), dels allmän ordning och säkerhet i Sverige (i enlighet med EU-rätten). Granskningen ska omfatta både investeringar som görs av investerare från tredjeländer och sådana som görs av investerare i EU:s medlemsstater. Även investeringar som görs av investerare från Sverige ska omfattas av anmälningsskyldigheten i det svenska systemet för att möjliggöra prövning i syfte att förhindra att systemet kringgås genom användande av bulvaner. Avsikten med utredningens förslag är att granskningsystemet ska kunna tillämpas på alla investeringar i svenska företag som bedriver sådan skyddsvärd verksamhet som faller inom tillämpningsområdet, oavsett juridisk form. När det gäller verksamheter är utgångspunkten att granskningsystemet så långt som möjligt bör begränsas genom att de verksamheter som omfattas anges i lag. Bland annat ska samhällsviktig verksamhet och säkerhetskänslig verksamhet omfattas. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Ett kontrollsystem som medför kontroll av överlåtelse och upplåtelse av viss fast egendom kan innebära ett ingrepp i enskildas egendomsskydd och i näringsfriheten. Om systemet även omfattar egendom som ägs av kommuner, kan det också innebära ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Som ingångsvärde är det därför endast sådan egendom som är av sådan betydelse för totalförsvaret och där det därmed finns ett sådant behov av skydd att ingripandemöjligheten framstår som proportionerlig, som bör bli föremål för en utökad statlig kontroll. Det är också avgörande att det i tillräcklig omfattning går att konkretisera urvalet av fast egendom, så att de objekt som ska omfattas av granskningen på ett tydligt och rättssäkert sätt kan pekas ut och konsekvenserna av kontrollsystemet förutses.

Totalförsvarskommittén övervägde i sitt arbete om det kontrollsystem som kommittén föreslår även skulle kunna omfatta exempelvis fastigheter i anslutning till totalförsvarsviktiga anläggningar eller verksamheter mer generellt. Kommittén såg dock problem med potentiellt mycket vida tillämpningsområden med svårförutsägbara konsekvenser. För ett väl avvägt och proportionerligt skydd krävs konkreta och specificerade hotbilder. Kommittén bedömde det inte som möjligt att med det då befintliga utredningsunderlaget föreslå en granskning av överlåtelser och upplåtelser av fastigheter i områden omkring totalförsvarets anläggningar. I den mån den

framtida utvecklingen kan visa på tillkommande behov och tydliga sätt att identifiera och avgränsa områden omkring skyddsvärda områden konstaterar kommittén dock att frågan bör kunna bli föremål för förnyade överväganden där en utvidgad kontroll kan analyseras och olika lösningar vid behov övervägas, exempelvis genom användandet av ett sådant kontrollsystem som kommittén har föreslagit, genom fortsatt utveckling av säkerhetsskyddslagstiftningen eller genom någon annan typ av rättsligt reglerat verktyg.

Ett antal remissinstanser har synpunkter när det gäller det föreslagna kontrollsystemets tillämpningsområde. Bland annat anser några remissinstanser att kontrollsystemet ska omfatta även egendom av väsentligt intresse inom elförsörjningen, områden i direkt närhet till vissa hamnar, flygplatser, etc.

Utredaren ska därför

- utifrån en bedömning av skyddsbehovet, analysera och ta ställning till vad en utvidgad statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom bör omfatta.

Hur ska den statliga kontrollen genomföras?

I syfte att åstadkomma ett stärkt skydd för totalförsvaret är det angeläget att nu, i ljuset av den utveckling som skett och de remissynpunkter som lämnats, närmare överväga behovet av statliga kontrollmöjligheter vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. I detta ingår att analysera om ett förstärkt skydd kan beredas inom ramen för befintlig eller i närtid planerad lagstiftning. Om detta inte är möjligt eller ändamålsenligt bör det övervägas i vad mån ett sådant kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslagit är effektivt och lämpligt mot bakgrund av den utveckling av kontrollfunktioner i övrigt som skett och som är planerad i närtid. Även utformningen av ett sådant system bör övervägas närmare och då med beaktande av den utveckling med olika kontrollsystem och åtgärder som skett och de remissynpunkter som inhämtats vid remisshanteringen av kommitténs förslag.

Den svenska fastighetsmarknaden har i flera avseenden omreglerats sedan början av 1990-talet. Lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. upphävdes den 31 december 1992. Det finns för närvarande

inte några begränsningar som särskilt berör utländska medborgares förvärv av fastigheter i Sverige. Förköpslagen (1967:868) behandlade kommuners rätt till förköp vid försäljning av viss fast egendom. Lagen upphävdes den 1 maj 2010. Förköpsrätten enligt den numera upphävda lagen avsåg inte att tillgodose sådana ändamål som nu är aktuella. Som framgår ovan har en statlig utredning den 2 juni 2022 fått i uppdrag att lämna förslag till en ny lag som ger kommuner rätt att under vissa förutsättningar träda i köparens ställe vid förvärv av fast egendom. Enligt jordförvärvslagen (1979:230) ska den som har förvärvat viss typ av lantbruksfastighet ansöka om förvärvstillstånd. Expropriationslagen (1972:719) innehåller bestämmelser om statens möjligheter att tvångsvis förvärva mark. Expropriation får bl.a. ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret.

Enligt säkerhetsskyddslagen gäller att en verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd är skyldig att före överlåtelsen göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning.

Vidare har Direktinvesteringsutredningen lämnat ett förslag om granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87).

För det fall att skyddet för totalförsvarsverksamhet behöver förstärkas kan en utökad statlig kontroll åstadkommas genom olika åtgärder. I sammanhanget behöver, förutom behovet av kontroll, även lämplig utformning av en sådan kontroll övervägas. En särskild fråga att beakta i detta sammanhang är lämpligheten av att införa ytterligare ett särskilt statligt kontrollsystem. Möjligheten att införa ett nytt statligt system, med utgångspunkt från Totalförsvarskommitténs förslag, behöver därför ställas mot alternativ som innebär att använda sig av eller utveckla befintliga regelverk och kontrollsystem. Här behöver kontrollen inom ramen för säkerhetsskyddslagstiftningen och arbetet med ett kontrollsystem för utländska direktinvesteringar särskilt övervägas och i vad mån den ökade kontrollen kan tillgodoses genom användning av och, vid behov, ändringar i dessa system. Hur ett tillkommande statligt kontrollbehov bäst utformas och genomförs är mot bakgrund av detta avgörande för utformningen av nya bestämmelser på området.

Utredaren ska därför

- analysera om det går att uppnå ett förbättrat skydd för totalförsvaret genom ändringar i befintlig eller i närtid planerad lagstiftning,
- i förekommande fall lämna förslag till sådana författningsändringar,
- redovisa hur förslaget förhåller sig till Europakonventionen, regeringsformen, EU-rätten, bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen och till förslaget om kontroll av utländska direktinvesteringar (i den mån inte de två sist nämnda används för kontrollen), och
- redovisa huruvida förslaget är proportionellt, dvs. att fördelarna med förslaget uppväger de nackdelar som kontrollen medför.

Vilka ändringar behöver göras i det statliga kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår?

För det fall att utredaren inte bedömer att det är möjligt att åstadkomma ett förbättrat skydd för totalförsvaret enligt punkterna ovan ska utredaren överväga vilka ändringar som behöver göras i det kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår.

I Totalförsvarskommitténs uppdrag ingick bl.a. att kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot. Det ingick också att analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom. I fast egendom ingår byggnader som t.ex. broar och vissa andra transportanläggningar. Vidare bestod uppdraget i att bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation och att lämna sådana författningsförslag som är behövliga och lämpliga.

I sitt slutbetänkande Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34) konstaterar kommittén att totalförsvarsverksamheten ges skydd genom olika regelverk. Till exempel finns regleringar som behandlar fysiskt skydd eller informationssäkerhet i anslutning till totalförsvarsverksamhet, regler om hushållning med mark- och vattenområden och expropriationsinstitutet. Mot bakgrund av detta har kommittén i sitt slutbetänkande pekat på angränsande uppdrag och arbeten av vikt att uppmärksamma i arbetet med skydd för totalförsvarsverksamhet.

Utifrån den kartläggning som har gjorts bedömer kommittén att de regler som finns och som direkt eller indirekt kan sägas bereda totalförsvaret ett skydd mot yttre hot generellt sett är adekvata och motiverade utifrån behovet av skydd och utifrån statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen. Kommittén lämnade dock förslag bl.a. i syfte att ytterligare stärka skyddet för totalförsvaret.

Totalförsvarskommittén föreslår att ett statligt kontrollsystem införs med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelse och upplåtelse av viss utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Systemet föreslås omfatta hamnar och flygplatser. Dessutom föreslås kontrollen omfatta fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Omfattningen av dessa skyddsvärda geografiska områden föreslås regleras i förordning. Kommittén föreslår att dessa områden som utgångspunkt ska motsvara de tidigare militära skyddsområdena. Totalförsvarskommittén föreslår också att det ska införas ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar som med hjälp av staten inrättats för behov inom civilt försvar endast får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller en region efter medgivande från staten. Kontrollsystemet gäller också överlåtelse av aktier eller andelar i bolag som äger egendom som utpekats i lagen, dock inte aktier i publika bolag. Statligt ägd egendom omfattas inte av kommitténs lagförslag. Detta gäller vare sig egendomen ägs av en statlig myndighet eller av ett bolag i vilket staten har ett bestämmande inflytande. Kommittén föreslår att länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Norrbottens län ska vara granskningsmyndigheter. För det fall att en fördjupad granskning behöver göras av en överlåtelse ska granskningsmyndigheten enligt Totalförsvarskommitténs förslag inhämta yttranden från Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och vid behov även från andra berörda myndigheter.

Totalförsvarskommittén konstaterar att ett avgörande skäl till att kommittén inte ser förutsättningar att föreslå ett generellt kontrollsystem för totalförsvarsviktig infrastruktur utöver hamnar och flygplatser, är att ett kontrollsystem som är begränsat till fast infrastruktur framstår som ett trubbigt verktyg. Totalförsvarskommittén bedömde att säkerhetsskyddslagens regler är det mest adekvata sättet att förebygga risker i förhållande till totalförsvarsviktiga verksamheter och deras utövare.

Totalförsvarskommitténs betänkande har remissbehandlats och ett stort antal remissinstanser har lämnat synpunkter på förslagen i betänkandet. Remissinstanserna har uppmärksammat frågor som bl.a. det föreslagna systemets förenlighet med EU-rätten, effektiviteten (möjligheten att kringgå), ersättningsfrågor, otydlighet i hur systemet ska fungera och tillämpningsområdet. Med anledning av remissutfallet behövs ytterligare utredningsåtgärder för att avgöra om sådana statliga kontrollåtgärder som kommittén föreslagit bör införas när det gäller överlåtelser av viss fast egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret och vilken form denna kontroll i så fall ska ha.

Det kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår innebär för regioners och kommuners del att en överlåtelse, upplåtelse eller avveckling som omfattas av lagen ska föregås av ett obligatoriskt samrådsförfarande med en granskningsmyndighet. För enskilda fysiska och juridiska personer föreslås regleringen skilja sig åt beroende på vilken typ av objekt som det handlar om. Vid överlåtelser och upplåtelser av en hamn eller en flygplats föreslås bestämmelserna om samrådsförfarande gälla. När det gäller fastigheter i skyddsvärda geografiska områden föreslås att tilltänkta överlåtelser och upplåtelser som omfattas av lagen ska föregås av ett obligatoriskt anmälningsförfarande, varefter granskningsmyndigheten ska göra en inledande granskning och bedöma den tilltänkta affärens lämplighet från totalförsvarysynpunkt. Om granskningsmyndigheten bedömer att det är uppenbart att den tilltänkta överlåtelser, upplåtelsen eller avvecklingen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarintressen, ska myndigheten utan onödigt dröjsmål besluta att ärendet inte ger skäl för ytterligare åtgärd. I annat fall ska myndigheten besluta om en fördjupad granskning och därvid inhämta yttranden från Försvarmakten, Säkerhetspolisen och vid behov från andra berörda myndigheter. Kontrollsystemet gäller även överlåtelse av aktier eller andel i bolag som äger egendom som pekats ut i lagen, dock inte aktier i publika bolag.

Det kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår är utformat som en förhandskontroll. Granskningsmyndigheten ska dock även kunna förbjuda en redan genomförd överlåtelse eller upplåtelse, om myndigheten till följd av uteblivet samråd eller anmälan har fått kännedom om en överlåtelse eller upplåtelse först i efterhand. Myndighetens rätt att ingripa i efterhand föreslås vara begränsad till ett år från det att överlåtelser eller upplåtelsen fullföljdes. Kommittén föreslår att en otillåten försäljning av en

fastighet belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område ska medföra rätt till statlig inlösen för en enskild ägare. Någon kompensationsrätt föreslås däremot inte i förhållande till andra av lagen berörda ägare och förfaranden.

Ett antal remissinstanser har riktat kritik mot utredningens förslag och bl.a. pekat på riskerna för att systemet kan kringgås, att ersättningsfrågor behöver ses över, otydligheter i hur systemet ska fungera och förhållandet till EU-rätten.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns tillräckligt tungt vägande skäl för att införa ytterligare ett kontrollsystem och ta ställning till om det är ändamålsenligt,
- om utredaren anser att det finns tillräckligt tungt vägande skäl för att införa ett ytterligare kontrollsystem, analysera vilka ändringar som bör göras i det statliga kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår för att åstadkomma en funktionell kontroll i syfte att stärka skyddet för totalförsvaret, och lämna de författningsförslag som bedömningen leder till,
- särskilt förhålla sig till de remissynpunkter som har lämnats med anledning av Totalförsvarskommitténs förslag bl.a. i fråga om huruvida det av fastighetsregistret ska framgå om en fastighet omfattas av kontrollsystemet,
- redovisa huruvida förslaget är proportionellt, dvs. att fördelarna med förslaget uppväger de nackdelar som kontrollen medför, och
- analysera hur kontrollsystemet förhåller sig till säkerhetsskyddslagen och till Direktinvesteringsutredningens lagförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska de redovisas.

I enlighet med 14 kap. 3 § RF ska en proportionalitetsbedömning göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser,

också de avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. En sådan bedömning ska också göras om något av förslagen i betänkandet kan komma att påverka enskilda. Vidare ska eventuella effekter av förslagen för ägandeförhållanden redovisas.

När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska förslag på finansiering redovisas. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenserna blir för totalförsvaret och för Sveriges säkerhet, om förslagen inte genomförs. Förslagens konsekvenser ska vidare bedömas ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredarens förslag ska beakta och vara förenliga med EU-rätten och Sveriges förpliktelser enligt folkrätten. Utredaren ska i sitt arbete noga beakta de ägar- och finansieringsförhållanden som gäller för staten. De förslag som lämnas ska vara förenliga med grundlagarna.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren i den utsträckning som det bedöms lämplig ha en dialog med och inhämta upplysningar och synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, däribland Lantmäteriet och kommuner. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i utredningarna Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (dir. 2022:94) och En ny förköpslag (dir. 2022:48).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2024.

(Försvarsdepartementet)