

Lagrådsremiss

Stärkt säkerhetsskydd vid överlåtelse av fast egendom

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 4 december 2025

Gunnar Strömmer

Jonas Belfrage
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

För att stärka Sveriges säkerhet föreslår regeringen att överlåtelser av fast egendom ska omfattas av säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse. Det innebär att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som vill överlåta fast egendom av betydelse för Sveriges säkerhet måste göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråda med tillsynsmyndigheten innan överlåtelsen. Det innebär också att tillsynsmyndigheten kan förbjuda olämpliga överlåtelser. Även överföring av äganderätt till fast egendom som sker genom fastighetsbildning föreslås omfattas av reglerna. Syftet är att minska risken för att fast egendom förvärvas med avsikt att skada Sveriges säkerhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Säkerhetsskyddet för fast egendom stärks	5
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	11
6	Konsekvenser	11
7	Författningskommentar	14
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (SOU 2024:7) i aktuell del	17
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i aktuell del	18
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	19

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).

2 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddslagen (2018:585)

dels att 4 kap. 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 18 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

13 §¹

En verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 14 § och samråda enligt 15 §, om verksamhetsutövaren avser att överlåta

1. hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller

2. egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Första stycket gäller inte för överlåtelser av fast egendom.

Med överlåtelse likställs överföring av äganderätten till fast egendom genom beslut om fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från första stycket. Om det finns särskilda skäl får regeringen också besluta om sådana undantag i enskilda fall.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheterna enligt första stycket. Om det finns särskilda skäl får regeringen också besluta om sådana undantag i enskilda fall.

18 a §

Ett beslut om förbud enligt 17 § eller 18 § andra stycket påverkar inte giltigheten av ett beslut om fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) som innebär att äganderätten till fast egendom överförs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav i juni 2022 en särskild utredare i uppdrag att se över regleringen av fastighetsregistret och bl.a. lämna förslag som innebär att överlåtelser av fast egendom ska omfattas av säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Utredningen överlämnade i januari 2024 betänkandet Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (SOU 2024:7). En sammanfattning av betänkandet i aktuell del finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i den delen finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i lagstiftningsärendet (Ju2024/00175). I samband med beredningen av lagrådsremissen har synpunkter på förslagen och deras konsekvenser inhämtats från Lantmäteriet och Säkerhetspolisen som tillstyrkt eller inte haft några invändningar.

I lagrådsremissen behandlas betänkandets förslag i fråga om säkerhetsskyddslagen.

4 Säkerhetsskyddet för fast egendom stärks

Regeringens förslag

Säkerhetsskyddslagens regler om en verksamhetsutövars skyldighet att utföra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt att samråda med tillsynsmyndigheten inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom, ska gälla även vid överlåtelse av fast egendom. Tillsynsmyndigheten ska kunna förbjuda överlåtelser av fast egendom som är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt. Om en överlåtelse av fast egendom genomförs trots ett förbud, ska överlåtelsen vara ogiltig.

Även sådan överföring av äganderätten till fast egendom som sker genom beslut om fastighetsbildning ska omfattas av säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse. Ett överlåtelseförbud ska dock inte påverka giltigheten av ett sådant fastighetsbildningsbeslut.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningens förslag innebär att undantaget från ogiltighetsföljden bara gäller vid beslut om förbud som fattas efter ett beslut som innebär överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslagen eller har inget att invända emot dem. Bland dessa finns *Energiföretagen*, *Polismyndigheten*, *Post- och telestyrelsen* och *Svenska Kraftnät*.

Lantmäteriet, som tillstyrker förslagen, menar att det kan vara motiverat att låta även överföringar av äganderätt till fast egendom som sker genom fastighetsbildning, i strid med ett förbud, bli ogiltiga och att frågan bör utredas ytterligare.

Säkerhetspolisen, som är positiva till förslagen, menar att det kan övervägas om möjligheten för tillsynsmyndigheten att besluta om förelägganden även bör gälla vid sådan överföring av äganderätten till fast egendom som sker genom beslut om fastighetsbildning och som omfattas av ett förbud.

Skälen för regeringens förslag

Säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse

Säkerhetsskyddslagen gäller för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Uttrycket Sveriges säkerhet tar sikte på förhållanden som är av grundläggande betydelse för Sverige. Med säkerhetsskydd avses bl.a. skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott (1 kap. 1 och 2 §§ säkerhetsskyddslagen). Lagen innehåller krav på att verksamhetsutövaren, dvs. den som bedriver den säkerhetskänsliga verksamheten, bl.a. ska utreda behovet av säkerhetsskydd (säkerhetsskyddsanalys) och med utgångspunkt i analysen vidta de åtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Verksamhetsutövaren ska även kontrollera säkerhetsskyddet i den egna verksamheten, anmäla och rapportera sådant som är av vikt för säkerhetsskyddet, och i övrigt vidta de åtgärder som krävs enligt säkerhetsskyddslagen (2 kap. 1 §).

I 4 kap. 13–20 §§ säkerhetsskyddslagen finns särskilda bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och av viss egendom. En verksamhetsutövare har vissa skyldigheter när den avser att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Verksamhetsutövaren ska inför överlåtelsen göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråda med tillsynsmyndigheten (4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen).

Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen innebär bl.a. att verksamhetsutövaren ska identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om överlåtelsen är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att överlåtelsen är olämplig, får den inte genomföras. (4 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen).

Om överlåtelsen inte bedöms vara olämplig ska verksamhetsutövaren samråda med tillsynsmyndigheten. Vilka tillsynsmyndigheterna är framgår av 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Tillsynsmyndigheten kan förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen (4 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen). Tillsynsmyndigheten kan också själv inleda samråd om verksamhetsutövaren inte har gjort det (4 kap. 16 § säkerhetsskyddslagen).

Om ett föreläggande inte följs, eller om överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, kan tillsynsmyndigheten förbjuda en överlåtelse (4 kap. 17 § säkerhetsskyddslagen). En överlåtelse kan också förbjudas i efterhand, det vill säga efter det att överlåtelsen har ägt rum (4 kap. 18 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

En överlåtelse som strider mot ett förbud är ogiltig. Tillsynsmyndigheten får, om en överlåtelse är ogiltig, besluta om de förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet (4 kap. 18 och 19 §§ säkerhetsskyddslagen).

När reglerna om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom infördes i säkerhetsskyddslagen omfattade utredningens förslag även överlåtelse av fast egendom (se SOU 2018:82 s. 315–317). Förslaget genomfördes inte eftersom ytterligare överväganden krävdes. Regeringen avsåg emellertid att återkomma till frågan (prop. 2020/21:13 s. 17). Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom gäller alltså inte i dag vid överlåtelse av fast egendom (4 kap. 13 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

Överlåtelser av fast egendom ska omfattas av säkerhetsskyddslagen

Eftersom säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse inte gäller vid överlåtelse av fast egendom kan fast egendom som är av betydelse för Sveriges säkerhet överlätas och förvärfvas utan någon föregående kontroll.

Det förändrade säkerhetsläget i Sverige och omvärlden medför ett ökat behov av att motverka att fastigheter används på ett sätt som innebär en risk för Sveriges säkerhet. Att direkta överlåtelser av fast egendom inte omfattas av säkerhetsskyddslagens överlåtelse regler utgör då en brist i skyddet av Sveriges säkerhet. En överlåtelse av fast egendom kan, på samma sätt som en överlåtelse av annan egendom, vara olämplig ur ett säkerhetsskyddsperspektiv. Så kan t.ex. vara fallet när det är fråga om fast egendom där kritisk infrastruktur är belägen. Om överlåtelser av fast egendom omfattas av säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse kan överlåtelser som är skadliga för Sveriges säkerhet förbjudas.

Att låta fast egendom omfattas av säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse skulle inte innebära någon påtaglig förändring för de ifrågakvarande fastighetsägarna. De fastighetsägare som skulle omfattas av regleringen är verksamhetsutövare i säkerhetsskyddslagens mening och har alltså redan i dag att tillämpa säkerhetsskyddslagens regler i andra situationer.

Säkerhetsskyddslagens regler om att verksamhetsutövaren ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråda med tillsynsmyndigheten bör mot den bakgrunden gälla även inför en överlåtelse av fast egendom. Tillsynsmyndigheten bör också, i likhet med vad som gäller vid överlåtelse av verksamhet och annan egendom, kunna för-

bjuda en överlåtelse av fast egendom som är olämplig ur säkerhetsskyddshänseende.

En överföring av äganderätten till fast egendom kan inte bara ske genom köp, byte och gåva enligt jordabalkens regler, utan också genom ett beslut om fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen, utan föregående överlåtelse. Fastighetsbildning sker genom fastighetsreglering om den avser ombildning av fastigheter och genom avstyckning, klyvning eller sammanläggning, om den avser nybildning av fastighet (2 kap. 1 § fastighetsbildningslagen). Vid fastighetsreglering kan fastighetsbildningen innebära att äganderätten till mark överförs. Ur säkerhetsskyddshänseende saknas det anledning att göra skillnad på sådan överföring av äganderätten till fast egendom som sker enligt jordabalkens bestämmelser och sådan som sker genom fastighetsbildning. Även sådan överföring av äganderätt till fast egendom som sker enligt fastighetsbildningslagen bör därför omfattas av säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse.

Överlåtelser av fast egendom enligt jordabalken ska kunna bli ogiltiga

En överlåtelse som sker i strid med ett av tillsynsmyndigheten meddelat förbud är enligt de gällande reglerna om överlåtelse i säkerhetsskyddslagen ogiltig. Ogiltighet är en civilrättslig konsekvens som innebär att ett avtal eller avtalsvillkor inte kan göras gällande. Om ett avtal är ogiltigt, är utgångspunkten att parterna inte är skyldiga att fullgöra sina åtaganden och att prestationerna ska återgå.

Det är rimligt att en överlåtelse av fast egendom genom köp, byte eller gåva enligt jordabalkens regler blir ogiltig om den sker i strid med ett förbud. En förvärvare av fast egendom ska, för att registreras som ny ägare till fastigheten, ansöka om lagfart hos inskrivningsmyndigheten. Uppgift om lagfart registreras i fastighetsregistret. Vid ogiltighet ska lagfarten återgå och uppgiften avförs från fastighetsregistret. Detta bedöms inte innebära någon större olägenhet för vare sig parterna eller för inskrivningsmyndigheten. Prestationerna bör typiskt sett enkelt kunna återgå. En jordabalksöverlåtelse av fast egendom som genomförs i strid med ett meddelat förbud bör alltså vara ogiltig.

Beslut enligt fastighetsbildningslagen ska inte kunna bli ogiltiga

Vid övergång av äganderätten till fast egendom genom fastighetsbildning är förutsättningarna inte desamma som vid överlåtelser enligt jordabalken. Fastighetsindelningen är av grundläggande betydelse för stabiliteten på fastighetsmarknaden i vid mening. Privat jorddelning är inte tillåten i Sverige, och alla ändringar i fastighetsindelningen måste ske genom en lantmäteriförrättning. Det är viktigt att det går att lita på att fastigheterna har den utformning som framgår av lantmäterimyndighetens beslut.

Vidare innebär ett fastighetsbildningsbeslut ofta att flera fastigheter påverkas, och fastigheter kan ändras i flera led efter det att ett fastighetsbildningsbeslut har fått laga kraft. Om ett beslut om fastighetsbildning blir ogiltigt riskerar det därför att få svåröverskådliga konsekvenser. Ogiltigheten skulle kunna skapa en rättslig osäkerhet som omfattar flera fastigheter och betydande arealer, med stora ekonomiska värden. En reglering med sådana ingripande konsekvenser för fastighetsbildningen kräver ingående överväganden. Dessutom skulle den praktiska hanteringen av ogiltigheten

vara komplicerad. Ett flertal fastighetsgränser skulle kunna behöva dras om och fastighetsbeteckningar ändras till följd av ogiltigheten. Mot den bakgrunden bör ett beslut om fastighetsbildning i strid med ett förbud inte bli ogiltigt. Det saknas i detta hänseende anledning att göra skillnad mellan de fall då förbud meddelats innan respektive efter beslutet om fastighetsbildning.

Som *Lantmäteriet* framför kan detta innebära viss risk för kringgående av säkerhetsskyddslagens regler. En överlåtare kan, för att undvika risken för ogiltighet, välja att överlåta fast egendom genom fastighetsbildning i stället för genom en vanlig överlåtelse. Det handlar emellertid då om att mark överförs från en fastighet till en närliggande fastighet, mellan de befintliga ägarna till de fastigheterna. Det är således inte fråga om att erbjuda en fastighet till försäljning på en öppen marknad. Vidare ska det framhållas att undantaget från ogiltighetsföljden bara gäller vid sådana fastighetsregleringsbeslut som innebär att äganderätten överförs. Om fastighetsbildningen t.ex. föregås av ett köp övergår äganderätten vid köpet. Om köpet strider mot ett förbud blir det ogiltigt. Enligt utredningens förslag ska det dessutom på förordningsnivå införas en skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta lantmäterimyndigheten och inskrivningsmyndigheten om beslutade förbud. Med en sådan underrättelseskyldighet kommer alltså den myndighet som genomför fastighetsbildningen ha kännedom om förbud som föregår fastighetsbildningen. Det ställs härvid höga krav på att lantmäterimyndigheterna sammanställer och tillhandahåller uppgifter om sådana förbud till berörda inom myndigheten på ett säkert sätt. Vidare riskerar överlåtaren att drabbas av sanktionsavgifter om den inte samråder med tillsynsmyndigheten eller om överlåtelse sker i strid med ett meddelat förbud (7 kap. säkerhetsskyddslagen). Enligt regeringen framstår risken för att en fastighetsbildning genomförs trots ett förbud sammantaget som begränsad.

Säkerhetspolisen har förståelse för bedömningen att ett beslut om förbud i efterhand inte ska påverka giltigheten av ett lagakraftvunnet fastighetsbildningsbeslut men väcker frågan om det bör vara möjligt för tillsynsmyndigheten att besluta om förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren vid förbjudna överföringar av äganderätten enligt fastighetsbildningslagen (jfr 4 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen). I dag finns möjlighet att besluta om föreläggande vid ogiltiga förvärv. Det har motiverats av att tillsynsmyndigheten, för att skydda Sveriges säkerhet, bör ha möjlighet att ingripa efter en ogiltig överlåtelse. Det kan handla om att förelägga förvärvaren att återlämna viss egendom eller ett förbud mot att föra ut egendomen ur landet (prop. 2020/21:13 s. 25). Eftersom överlåtelser som skett inom ramen för en fastighetsbildning inte ska leda till ogiltighet, och det inte finns några prestationer som ska återgå, finns det inte av det skälet anledning att införa en föreläggandemöjlighet i dessa fall. Det finns inte i detta lagstiftningsärende möjlighet att, på det sätt som Säkerhetspolisen föreslår, utvidga föreläggandemöjligheterna till att gälla i andra fall än vid ogiltighet.

Förslagen är förenliga med egendomsskyddet och näringsfriheten

Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen följer att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande, eller tåla att det allmänna inskränker användningen av

mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Vidare följer av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Av artikelns andra stycke följer att skyddet för enskildas egendom enligt bestämmelsen inte inskränker en stats rätt att genomföra lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med bl.a. det allmännas intresse. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Enligt 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Den föreslagna regleringen innebär att tillsynsmyndigheten kan besluta om föreläggande och om förbud i samband med överlåtelser av fast egendom. Ett sådant föreläggande eller förbud innebär inte att en enskild kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande. Med att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, så kallad rådighetsinskränkning, avses inskränkningar genom byggnadsreglerande eller markreglerande bestämmelser (prop. 1993/94:117 s. 49). Det har ifrågasatts om inskränkningar där den enskilde hindras att rättsligen förfoga över sin egendom, t.ex. att fritt överlåta eller upplåta egendom kan anses utgöra sådana rådighetsinskränkningar som omfattas av grundlagsskyddet (se t.ex. SOU 2013:59 s. 40). Enligt regeringen kan det emellertid inte uteslutas att ett föreläggande eller ett förbud enligt de föreslagna reglerna i vissa fall kan komma att innebära en rådighetsinskränkning, och således en inskränkning av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen (jfr SOU 2018:82 s. 279, 280 och 335). Förelägganden och förbud i samband med överlåtelser av fast egendom kan även utgöra en inskränkning av egendomsskyddet i Europakonventionen och en inskränkning av näringsfriheten.

Reglerna i säkerhetsskyddslagen om föreläggande och förbud i samband med överlåtelser syftar till att skydda Sveriges säkerhet vilket tveklöst är ett sådant angeläget allmänt intresse som får läggas till grund för inskränkning av näringsfriheten och egendomsskyddet. Den nu föreslagna regleringen är vidare enligt regeringens mening ändamålsenlig och nödvändig för att förhindra överlåtelser som är olämpliga ur säkerhetsskyddshänseende. När säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom infördes bedömde regeringen att de var förenliga med egendomsskyddet och näringsfriheten (prop. 2020/21:13 s. 26–29). Enligt regeringen finns det inte anledning att göra någon annan bedömning i detta fall. Den föreslagna regleringen bedöms alltså vara förenlig med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och Europakonventionen.

Det ska i sammanhanget framhållas att tillsynsmyndigheten alltid måste göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall när ett föreläggande eller förbud ska beslutas. Kravet på proportionalitet framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900).

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Regeringens bedömning

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning stämmer inte överens med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025. Utredningen föreslår även en övergångsbestämmelse.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inga synpunkter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2026.

Ett förfarande om överlåtelse som inletts före ikraftträdandet bör inte träffas av de nya bestämmelserna. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser (jfr prop. 2020/21:13 s. 36).

6 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslagen innebär en förstärkning av skyddet för Sveriges säkerhet.

För de verksamhetsutövare som träffas av krav på särskild säkerhets-skyddsbedömning, lämplighetsprövning och samråd inför överlåtelse av fast egendom kan förslagen innebära något ökade kostnader och administrativa bördor. I de allra flesta fall kommer det att röra sig om begränsade kostnadsökningar.

Eventuella kostnader för statliga myndigheter som är verksamhetsutövare ryms inom respektive myndighets befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen bedöms leda till marginellt ökade kostnader för tillsynsmyndigheterna, inskrivningsmyndigheten och domstolarna. Dessa kostnader kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Den inskränkning i kommuners rätt att fritt förfoga över sin egendom som förslagen kan innebära går inte utöver vad som är nödvändigt för att skydda samhällets mest skyddsvärda verksamheter.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen har inte särskilt bedömt de ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Länsstyrelsen Västernorrland påtalar att förslagen potentiellt leder till en ökning av antalet samrådsärenden, vilket i sin tur skulle kunna påverka den egeninitierade tillsynen.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för Sveriges säkerhet

Förslagen innebär att överlåtelser av fast egendom, innefattande överföring av äganderätten genom fastighetsbildning, omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen om särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning, samråd och förbud. Förslagen innebär även att en överlåtelse av fast egendom som har skett enligt jordabalkens regler blir ogiltig om överlåtelser strider mot ett av tillsynsmyndigheten meddelat förbud.

Förslagen gör det möjligt att förhindra överlåtelser av fast egendom som kan skada Sveriges säkerhet, och möjliggör åtgärder för att begränsa sådan skada. De innebär på detta sätt en förstärkning av skyddet för Sveriges säkerhet.

Konsekvenser för verksamhetsutövare

För verksamhetsutövarna, vilka kan vara såväl offentliga som privata aktörer, innebär förslagen att en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning ska genomföras innan fast egendom som är säkerhetskänslig överlåts. Om lämplighetsprövningen mynnar ut i bedömningen att överlåtelser inte är olämpliga från säkerhetsskydssynpunkt, ska verksamhetsutövaren samråda med tillsynsmyndigheten.

Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen bör, liksom vid överlåtelse av verksamhet eller av lös egendom, utgå från den säkerhetsskyddsanalys som alla verksamhetsutövare har en skyldighet att göra. Kravet på en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning medför därför inte något betydande merarbete eller kostnad för verksamhetsutövaren. Likaså bör samrådet utgå från det underlag som verksamhetsutövaren redan tagit fram inom ramen för den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen. Att genomföra ett samråd med tillsynsmyndigheten bör därför endast innebära en begränsad arbetsinsats för verksamhetsutövaren. Samrådsprocessen kan dock innebära att överlåtelser tar längre tid än vad som annars skulle ha varit fallet.

Vid överföring av äganderätten till fast egendom genom ett beslut om fastighetsbildning innebär förslagen att handläggningen av fastighetsbildningsärendet kan ta något längre tid än annars. För en verksamhetsutövare som ansöker om lantmäteriförrättning kan detta också medföra något högre kostnader för förrättningen.

Förslagen innebär att tillsynsmyndigheten kan besluta om att förbjuda en överlåtelse. För den verksamhetsutövare som påverkas kan förbudet innebära kännbara ekonomiska konsekvenser eftersom en överlåtelse inte kan ske och verksamhetsutövaren således måste behålla fastigheten i sin ägo. Detta kan innebära både ökade kostnader och uteblivna vinster. För den enskilde innebär det också en begränsning i rätten att fritt förfoga över egendomen. Beslut om förbud bedöms dock bli sällsynta eftersom möjligheten till förbud bör tillämpas i sista hand.

Risken för förelägganden och ogiltiga förvärv skulle även kunna medföra att priset för fastigheten blir lägre eller att potentiella köpare avstår från att lägga bud. Den risken bedöms emellertid som låg.

Sammantaget är bedömningen att förslagen kommer medföra begränsade konsekvenser för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Konsekvenserna för verksamhetsutövarna är acceptabla med hänsyn till förslagens syfte.

Konsekvenser för den som ska förvärva fast egendom som är säkerhetskänslig

För den som avser att köpa fast egendom som är säkerhetskänslig kan förslagen innebära vissa ekonomiska konsekvenser. Ett föreläggande under samråd eller ett förbud kan innebära att ett köp måste begränsas eller avbrytas, eller att det blir ogiltigt. Mot bakgrund av att antalet överlåtelser som kan komma att omfattas av det föreslagna reglerna bedöms vara få, är de totala administrativa och ekonomiska konsekvenserna för förvärvare emellertid begränsade.

Vid överföring av äganderätten till fast egendom genom ett beslut om fastighetsbildning innebär förslagen att handläggningen av fastighetsbildningsärendet kan ta något längre tid än annars. För en förvärvare som ansöker om lantmäteriförrättning kan detta också medföra något högre kostnader för förrättningen.

Konsekvenser för staten

Förslagen innebär att överlåtelser av fast egendom enligt jordabalkens bestämmelser kan bli ogiltiga, om de strider mot ett meddelat förbud. Om lagfart har utfärdats behöver en inskriven lagfart avföras från fastighetsregistret. För inskrivningsmyndigheten innebär detta merarbete. Påverkan på lagfartshanderingen, och därmed inskrivningsmyndighetens verksamhet, bedöms dock bli marginell, framför allt eftersom antalet överlåtelser av fast egendom som träffas av förslagen bedöms vara begränsat. Dessutom har inskrivningsmyndigheten kunskap om och rutiner i fråga om hur en lagfart avförs från fastighetsregistret. Eventuella kostnadsökningar för inskrivningsmyndigheten kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen innebär, som *Länsstyrelsen Västernorrland* påtalar, att samråd med tillsynsmyndigheten kan komma att ske i något fler fall. Det innebär ökade kostnader för de tillsynsmyndigheter med vilka samråd ska ske. Mot bakgrund av att antalet överlåtelser som träffas av de föreslagna reglerna bedöms bli få, bör kostnadsökningen för tillsynsmyndigheterna, liksom påverkan på egentillsynen, bli begränsad. Eventuella kostnadsökningar kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande under samråd får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Förslagen innebär att förelägganden kan komma att utfärdas i något fler fall. Ökningen av antalet mål i domstol till följd av överklagade förelägganden bedöms dock bli begränsad. Även med beaktande av att målen kan vara komplexa bör kostnaderna för den potentiellt ökade måltillströmningen därför bli begränsade och rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Även kommuner och regioner kan bedriva verksamhet, och inom ramen för denna äga fast egendom, som har betydelse för Sveriges säkerhet. Om en tillsynsmyndighet beslutar om föreläggande under ett samråd eller om förbud mot en överlåtelse innebär det att kommunen i fråga inte fritt kan förfoga över sin egendom. Förslagen påverkar således den kommunala självstyrelsen. Den föreslagna regleringen går dock inte utöver vad som är nödvändigt för att skydda de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället. Dessutom ska beslut om föreläggande eller förbud alltid föregås av en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Regleringen bedöms därför beröra den kommunala självstyrelsen på det minst ingripande sätt som är möjligt. Kostnaderna för kommuner till följd av förslagen bedöms vara begränsade.

Övriga konsekvenser

Förslagen påverkar inte jämställdheten mellan kvinnor och män och de är förenliga med EU-rätten. De har inte några övriga konsekvenser.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

4 kap. Skyldigheter när en annan aktör kan få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet

Skyldigheter inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom

13 § En verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 14 § och samråda enligt 15 §, om verksamhetsutövaren avser att överlåta

1. hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller
2. egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Med överlåtelse likställs överföring av äganderätten till fast egendom genom beslut om fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från *skyldigheterna enligt* första stycket. Om det finns särskilda skäl får regeringen också besluta om sådana undantag i enskilda fall.

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning och samråd inför vissa överlåtelse. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Det hittillsvarande andra stycket tas bort. Det innebär att regleringen i *första stycket* om krav på särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning och samråd även omfattar överlåtelse av fast egendom.

Fast egendom är jord som är indelad i fastigheter (1 kap. 1 § jordabalken). Tillhör till fastigheten är t.ex. en byggnad eller ledning (2 kap. 1–3 §§ jordabalken). Överlåtelse av fast egendom är köp, byte eller gåva enligt 4 kap. jordabalken.

Reglerna är endast tillämpliga på verksamhetsutövare. Vem som är att anse som verksamhetsutövare följer av 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 §. En verksamhetsutövare som avser att överlåta fast egendom ska således göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråda med tillsynsmyndigheten inför överlåtelsen, förutsatt att den fasta egendomen är en del av den säkerhetskänsliga verksamheten eller att egendomen bedöms ha betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (se närmare om särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråd prop. 2020/21:13 s. 39–42). Att den fasta egendomen ska ha betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd innebär att egendomen ska vara särskilt skyddsvärd och behöva skyddas från angrepp som syftar till att skada Sveriges säkerhet.

Exempel på sådan fast egendom som omfattas av regleringen kan vara en byggnad som ingår i verksamhet som är kritisk för energiförsörjningen, fast egendom där för Sverige viktig infrastruktur är belägen eller en fastighet som har betydelse för möjligheterna att upprätthålla Sveriges yttre försvar.

Även överlåtelse av fast egendom kan bli föremål för tillsynsmyndighetens förbud enligt 17 § och 18 § andra stycket. En överlåtelse i strid med ett sådant förbud är ogiltig.

Vidare införs ett nytt *andra stycke*. I det anges att med överlåtelse likställs överföring av äganderätt till fast egendom genom beslut om fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen. Det innebär att även överföring av äganderätten till fast egendom som sker genom fastighetsbildning ska föregås av särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråd, under samma förutsättningar som gäller för överlåtelse. Sådan överföring av äganderätten till fast egendom kan också bli föremål för tillsynsmyndighetens förbud. Ett beslut om fastighetsbildning som strider mot ett förbud är dock inte ogiltigt (se 18 a §).

I *tredje stycket* görs en följdändring med anledning av att undantaget för fast egendom i andra stycket tas bort. Möjligheten att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheterna i första stycket gäller, till följd av hänvisningen i andra stycket, även beträffande överföring av äganderätten till fast egendom genom beslut om fastighetsbildning.

18 a § Ett beslut om förbud enligt 17 § eller 18 § andra stycket påverkar inte giltigheten av ett beslut om fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) som innebär att äganderätten till fast egendom överförs.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om giltigheten av beslut om fastighetsbildning. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Bestämmelsen innebär att tillsynsmyndighetens beslut om förbud inte påverkar giltigheten av lantmäterimyndighetens beslut om överföring av äganderätten till fast egendom genom fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen. Ett beslut om förbud, vare sig det meddelats innan eller efter det att beslutet om fastighetsbildning fattats, föranleder alltså inte att ett sådant fastighetsbildningsbeslut blir ogiltigt.

Sammanfattning av betänkandet Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (SOU 2024:7) i aktuell del

Bilaga 1

Säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse

Överlåtelse av fast egendom omfattas inte i dag av säkerhetsskyddslagens särskilda regler om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Detta undantag föreslår vi ska tas bort.

De skyldigheter inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom som gäller enligt 4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska även omfatta överlåtelser av fast egendom. Även överlåtelser som görs inom ramen för fastighetsbildningsärenden ska omfattas, men dessa ska inte kunna förklaras ogiltiga enligt 4 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen.

Tillsynsmyndigheten ska underrätta såväl inskrivningsmyndigheten som lantmäterimyndigheten om beslut som innebär att en överlåtelse förbjuds.

Även överlåtelser som görs inom ramen för fastighetsbildningsärenden ska omfattas, men dessa ska inte kunna förklaras ogiltiga enligt 4 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen. Däremot ska konsekvensen av överträdelse av 4 kap. 13 § i dessa fall i vanlig ordning utgöra en grund för sanktionsavgift.

Bestämmelsen i 18 kap. 3 § tredje punkten jordabalken är en sådan kvalificerad ogiltighetsanledning som innebär att god tro inte kan hävdas om överlåtelser av fast egendom är ogiltigt enligt säkerhetsskyddslagen.

Betänkandets lagförslag i aktuell del

Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 13 § och 18 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

13 §¹

En verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 14 § och samråda enligt 15 §, om verksamhetsutövaren avser att överlåta

1. hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller

2. egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Första stycket gäller inte för överlåtelser av fast egendom.

Första stycket gäller även överlåtelser av fast egendom enligt jordabalken och överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från första stycket. Om det finns särskilda skäl får regeringen också besluta om sådana undantag i enskilda fall.

18 §²

En överlåtelse i strid med ett förbud enligt 17 § är ogiltig.

Om en överlåtelse har genomförts utan samråd enligt 15 eller 16 § och förutsättningarna för ett förbud enligt 17 § är uppfyllda, får tillsynsmyndigheten i efterhand besluta om sådant förbud. Överlåtelse är då ogiltig.

Beslut om förbud enligt andra stycket påverkar inte giltigheten av beslut som innebär överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2021:952.

² Senaste lydelse 2021:952.

Remissyttranden har lämnats av Bolagsverket, Bostadsrätterna; Boverket, Dun & Bradstreet Sverige AB, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Eksjö kommun, Elsäkerhetsverket, Fastighetsmäklarförbundet, Fastighetsmäklarinspektionen, Fastighetsägarna Sverige, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Fortifikationsverket, Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarsmakten, Helsingborgs kommun, HSB Riksförbund, Hässleholms kommun, Integritetsskyddsmyndigheten, Kommunal lantmäterimyndighet Göteborg, Kommunal lantmäterimyndighet Jönköping, Kommunal lantmäterimyndighet Stockholm, Kronofogdemyndigheten, Kungliga Tekniska Högskolan Avdelningen för fastighetsvetenskap, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Metria AB, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Naturvårdsverket, Nätverket för kommunala lantmäterimyndigheter, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Riksbyggen, Skatteverket, Skogsstyrelsen, Skolverket, Sollentuna kommun, Statens Fastighetsverk, Statens Geotekniska institut, Statistiska centralbyrån (SCB), Stockholms kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenska Bankföreningen, Svenska Kraftnät, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges kommuner och regioner, Säkerhetspolisen, TechSverige, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Trafikverket, Transportstyrelsen, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Uppsala universitet Institutet för fastighetsrättslig forskning, Villaägarnas Riksförbund, Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Åklagarmyndigheten.

Alvesta kommun, Arkeion, Arvika kommun, Aveki AB, Bodens kommun, Byggfakta Sverige i Ljusdal AB, Byggföretagen, Enköpings kommun, Esri Sverige AB, Falu kommun, Göteborgs kommun, Hofors kommun, Härjedalens kommun, Infotrader i Ronneby AB, Karlstad kommun, Kungsbacka kommun, Kiruna kommun, Kommunal lantmäterimyndighet Gävle, Kommunal lantmäterimyndighet Helsingborg, Kommunal lantmäterimyndighet Sundsvall, Kommunal lantmäterimyndighet Örebro, Landskrona kommun, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Luleå kommun, Motala kommun, Mäklarsamfundet, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Nynäshamns kommun, Robertsfors kommun, Samhällsbyggarna, Sokigo AB, Sollefteå kommun, Staffans-
torps kommun, Strömsunds kommun, Svensk Försäkring, Svenskt Näringsliv, Sveriges Allmännyttan, Sveriges Jordägareförbund, Sweco AB, Söderhamns kommun, Tillväxtverket, Vårgårda kommun och Åre kommun har fått tillfälle att yttra sig men har avstått från att göra det.

Yttranden har också inkommit från Energiföretagen Sverige och Riksförbundet Enskilda Vägar.