

Försvarsdepartementet

Betänkandet SOU 2024:65 Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (Fö2024/02010)

Sammanfattning

Kammarrätten saknar anledning att frånga den bedömning som utredningen gjort gällande behovet av en mer heltäckande kontroll av fastighetsförvärv då dagens regelverk och annat pågående lagstiftningsarbete inte ger ett tillräckligt skydd för de försvarsintressen som behöver värnas. Utifrån de överväganden som utredningen gjort saknas det även skäl att göra en annan bedömning än att en ändamålsenlig kontroll bäst kan säkerställas genom införande av ett nytt regelverk på det sätt som föreslås.

Kammarrätten ifrågasätter dock om förslaget i alla delar är proportionerligt. Såsom det är formulerat innebär det bl.a. att även över- och upplåtelser som ur totalförsvarsperspektiv uppenbart saknar betydelse ska vara föremål för den föreslagna tillståndsprocessen. Kammarrätten konstaterar vidare att den föreslagna lagen om vissa förvärv av fast egendom kan medföra stora konsekvenser för såväl överlåtaren som förvärvaren om de förvärv som görs blir i vissa angivna fall per automatik ogiltiga. Det finns därför anledning att överväga om vissa skyddsmekanismer och förtydliganden bör införas så att tillståndsprocessen blir mer rättssäker.

Kammarrätten menar vidare att förslagen och bedömningarna bör bli föremål för ytterligare överväganden i förhållande till förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn, åtgärder för att rätta till brister i en framställning och motivering av beslut. Vidare anser kammarrätten att skälen för att avvika från huvudregeln om forum vid överklagande till allmän förvaltningsdomstol bör utvecklas.

I övrigt har kammarrätten inte några synpunkter på förslagen och bedömningarna i betänkandet.

Kontrollen över fast egendom behöver stärkas (avsnitt 5.5)

Kammarrätten delar utredningens bedömning att det rättsliga skyddet avseende både överlåtelse och upplåtelse av fast egendom behöver stärkas utifrån de försvarsintressen som behöver värnas. Såväl befintligt regelverk som pågående lagstiftningsarbete som föreslås införas med anledning av tidigare utarbetade förslag är otillräckliga för att säkerställa det skydd som det förändrade omvärldsläget kräver. Utredningens val att föreslå ett helt nytt kontrollsystem är väl motiverat utifrån de välvägdade bedömningar som gjorts. Ett kontrollsystem i form av tillståndsförfarande framstår vidare som mer ändamålsenligt än ett kontrollsystem i form av anmälnings- och samrådsförfarande.

Vissa förvärv av aktier och andelar (avsnitt 6.2.3)

Kammarrätten anser att betydelsen av begreppen ”bestämmande inflytande” och ”motsvande faktiska inflytande” bör förtydligas.

Den föreslagna lagen föreslås vara tillämpligt på förvärv av aktier eller andelar i privata aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och ideella föreningar vars tillgångar i allt väsentligt utgörs av fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen. Såsom den föreslagna författningstexten är utformad kan det dock inte uteslutas att gränsdragningsproblematik gällande vad som kan betraktas vara ”ett bestämmande inflytande” kan komma att aktualiseras. Ordalydelsen öppnar för relativt stort mått av tolknings- och bedömningsutrymme. Även formuleringen ”motsvarande faktiska inflytande” i 6 § 4 förslaget till lag om vissa utländska förvärv av fast egendom kan tänkas vålla en del tolknings- och tillämpningssvårigheter. Det kan i sådana situationer vara svårt för förvärvaren att bedöma om förvärvet ens är tillståndspliktigt. Med hänsyn till den rättsföljd och därmed de konsekvenser som en försutten frist att ansöka om tillstånd leder till kan det därför ur rättssäkerhetssynpunkt finnas anledning att förtydliga vad som avses med ”bestämmande inflytande” och ”motsvarande faktiska inflytande”.

Hanteringen av en ofullständig ansökan (avsnitt 6.5.4)

Kammarrätten anser att det bör övervägas att endast komplettera förvaltningslagens bestämmelser om åtgärder för att rätta till brister i en framställning i stället för att helt ersätta dem med bestämmelser i den nya lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom.

De bestämmelser om åtgärder för att rätta till brister i en framställning som finns i förvaltningslagen (2017:900, FL) framstår enligt kammarrätten i allt väsentligt som tillräckliga (se 20 § FL) för att uppnå det som utredningens förslag syftar till. Möjligen kan det dock behöva analyseras ytterligare om 20 § FL, eventuellt i kombination med servicebestämmelserna i 6 § FL, också innebär en skyldighet för beslutande myndighet att upplysa om verkningarna av ett avvisningsbeslut. Det kan därvid anmärkas att behovet av att upplysa om verkningarna av att ett tillstånd vägras efter prövning i sak sannolikt är detsamma. I vilket fall torde det vara tillräckligt att den nya lagen enbart kompletteras med en bestämmelse som innebär en skyldighet att upplysa om verkningarna av att en ansökan med tillämpning av 20 § FL avvisas.

Partsinsyn och kommunikation (avsnitt 6.5.7)

Kammarrätten anser att konsekvenserna av en tillämpning av 10 och 25 §§ FL och 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bör övervägas ytterligare.

Möjligheterna att begränsa en parts insyn i ett ärende är en mycket ingripande åtgärd som starkt begränsar en parts möjlighet att ta tillvara sin rätt. Som kammarrätten uppfattar utredningen kommer det att i ärenden om tillstånd som vägras mer eller mindre regelmässigt bli aktuellt att luta sig mot denna möjlighet. Om denna uppfattning stämmer, så anser kammarrätten att det om möjligt bör konkretiseras ytterligare vilka typiska uppgifter och omständigheter som motiverar att partsinsynen begränsas.

Motivering av beslut (avsnitt 6.5.8)

Kammarrätten anser att konsekvenserna av en tillämpning av 32 § andra stycket 3 FL bör övervägas ytterligare.

Bestämmelserna i 32 § andra stycket FL innehåller undantag från motiveringsskyldigheten. Det nu aktuella undantaget är dessutom förenat med ett krav på nödvändighet för att undantag ska få göras. Genom kravet att undantaget ska vara nödvändigt markeras att det ska tillämpas med återhållsamhet. Att uppgifter som är sekretessreglerade eller till och med sekretessbelagda innebär inte heller att de med automatik kan utelämnas från en motivering med stöd av 32 § andra stycket 3 FL (se prop. 2016/17:180) s. 322).

Mot bakgrund av 32 § andra stycket 3 FL starka karaktär av undantagsbestämmelse bör konsekvenserna av en tillämpning av den övervägas ytterligare i detta sammanhang. Det bör om möjligt konkretiseras i vilka situationer den kan åberopas för att utelämnas uppgifter i en motivering.

I de ytterligare överväganden som kammarrätten efterlyser, kan ingå att ta ställning till lämpligheten av att falla tillbaka på en undantagsreglering i förvaltningslagen. Frågan om lämpligheten i en sådan lösning hänger samman med att det kan antas att beslut genom vilka tillstånd vägras regelmässigt grundar sig på uppgifter som kan vara nödvändiga att utelämnas från en motivering. Om det antaganden är korrekt bör en annan lagteknisk lösning övervägas med tillvaratagande av de möjligheter som finns att reglera bort förvaltningslagens bestämmelser genom avvikande bestämmelser i lag eller förordning.

När det gäller ett besluts konsekvenser i form av ogiltighet av annars civilrättsligt giltiga avtal, finns det i detta sammanhang anledning att betona det som gäller i fråga om förvaltningsbesluts verkställbarhet. Som framgår av 35 § FL får ett förvaltningsbeslut verkställas när det har fått laga kraft. Och det torde vara detta som innebär att verkningar i form av ogiltighet inträder först efter att beslutet fått laga kraft (jfr betänkandet s. 170). I vilket fall kan det behöva utvecklas om det krav på laga kraft som ska gälla för ogiltighet, ställer krav på hur beslutande myndighet ska försäkra sig om sökandens mottagande av beslutet. Osäkerhet om mottagandet kan leda till att beslutet inte får laga kraft och att ogiltighet aldrig inträder.

Rättsverkan av nekat förvärvstillstånd (avsnitt 6.6.3)

Kammarrätten anser att bestämmelser om ytterligare ventiler eller skyddsmekanismer bör övervägas.

Kammarrätten har i princip inte något att invända mot att utgångspunkten ska vara att ett förvärv ska vara ogiltigt om ansökan inte görs inom föreskriven tid. Det kan dock inte uteslutas att det på grund av omständigheter som legat utanför förvärvarens kontroll (t.ex. force majeure) finns skäl som gör att förseningen är ursäktlig. Att förvärvet i dessa fall blir ogiltigt per automatik kan därför drabba förvärvaren och överlåtaren orimligt hårt med hänsyn till de konsekvenser som ogiltigheten kan medföra för dessa aktörer. Den föreslagna systematiken bör därför innehålla någon form av ventil eller skyddsmekanism som i tillfredsställande mån beaktar sådana förhållandena.

Överklagande (avsnitt 6.11)

Kammarrätten anser att skälen för att Förvaltningsrätten i Stockholm ska pekas ut som forum vid överklagande bör utvecklas.

Den ordning som utredningen föreslår avviker från huvudregeln att beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Enligt kammarrätten är det inte ett tillräckligt skäl att avvika från huvudregeln enbart av det skälet att beslut om sanktionsavgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska överklagas till Förvaltningslagen i Stockholm. Skälen för att besluten ska kunna överklagas enbart till Förvaltningsrätten i Stockholm bör därför utvecklas.

Förslagets förenlighet med regeringsformen, EU-rätten och Europakonventionen (avsnitt 10.9)

Kammarrätten anser att förslagets proportionalitet bör övervägas ytterligare.

Trots behovet av ett mer heltäckande rättsligt skydd kan det ifrågasättas om tillämpningsområdet för det nu föreslagna tillståndsförfarandet uppfyller kravet på proportionalitet i alla delar. Förslaget är mycket långtgående då det omfattar all fast egendom, dvs. även sådan egendom som uppenbart inte kan medföra några risker alls utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Det nu sagda innebär således att personer från en stat utanför EES som avser att förvärva fast egendom i landet måste underkastas den föreslagna kontrollen trots att det fastighetsförvärv som avses helt saknar sådana kopplingar till totalförsvarsintressen. I sammanhanget noteras att kommittédirektiven är utformade så att kontrollen ska avse överlåtelser och upplåtelser av *viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret*. Kammarrätten konstaterar samtidigt att det kan vara lagtekniskt svårt att åstadkomma en avgränsning som uteslutande fångar in de förvärv som kan medföra risk för väsentliga försvarsintressen. Det bör därför analyseras och övervägas om fler förvärv bör undantas från lagens tillämpningsområde. Ett sätt att göra det kan vara att t.ex. utöka undantagskatalogen i 7 § förslaget till lag om vissa utländska förvärv av fast egendom.

Yttrandet har beslutats av kammarrättspresidenten Mattias Almqvist och kammarrättsrådet Yohann Gilbert (tillika föredragande).

Mattias Almqvist

Yohann Gilbert