



Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2017

Sammanfattning

I den nationella säkerhetsstrategin aviserar regeringen en översyn om vilka författningsändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället. En parlamentariskt sammansatt kommitté ska därför kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot. Utifrån kartläggningen ska kommittén analysera befintligt regelverk och bedöma om det finns behov av författningsåtgärder vad gäller ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda.

Kommittén ska därutöver

- analysera vissa frågor som rör skyddslagen och skydds-förordningen,
- analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom,
- 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
- lämna sådana författningsförslag som är behövliga och lämpliga.

Kommittén ska senast den 6 april 2018 delredovisa de frågor som rör skyddslagstiftningen, med eventuella författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2019.

Totalförsvarsverksamheten behöver kunna värnas

Som konstateras i 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition (prop. 2014/15:109) har den säkerhetspolitiska situationen i Europa försämrats, vilket innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. 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 avhålla den som vill angripa eller utöva påtryckningar på Sverige, enskilt eller tillsammans med andra. Sveriges förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser och situationer under höjd beredskap ska vara stark.

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Det militära försvaret ska enskilt och tillsammans med andra försvara Sverige och främja vår säkerhet och har ett särskilt ansvar för att hävda landets suveränitet. Det civila försvaret ska värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i vår del av världen ställer ökade krav på den svenska totalförsvarsförmågan. En trovärdig sådan förmåga främjar en fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet.

Förutsättningarna för säkerhetsarbetet i Sverige förändras snabbt. De interna och externa hoten är föränderliga och mer komplexa än tidigare. Vårt land ställs ständigt inför nya utmaningar där arbetet med att förbättra säkerheten måste utvecklas kontinuerligt. Det är därför angeläget att se över vilka författningsändringar som behöver göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället.

Förhållandet mellan stat, kommuner, landsting och enskilda är reglerat i grundlag

I en översyn av förhållandet mellan stat, kommuner, landsting och enskilda är det viktigt att erinra om att detta förhållande ytterst är reglerat i grundlag. Grundläggande fri- och rättigheter regleras i 2 kap. regeringsformen (RF). Begränsningar av fri- och rättigheter får endast ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning genom lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Vissa rättigheter får inte begränsas alls.

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 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.

I RF har förvaltningsmyndigheterna, såväl de statliga som de kommunala, tillförsäkrats en självständighet när ett beslut utgör myndighetsutövning eller innebär tillämpning av lag. Ingen myndighet, inte heller kommun- eller landstingsfullmäktige, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF). I en kommun eller ett landsting utgör varje nämnd och

även styrelsen en egen myndighet. Styrelsen har inte befogenhet att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning.

Principen om kommunal självstyrelse finns i 14 kap. 2 § RF och gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i det kommunala självstyret aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Detta betyder att varje inskränkning i det kommunala självstyret måste föregås av en proportionalitetsbedömning i det enskilda lagstiftningsarbetet.

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting inte ha hand om angelägenheter som ankommer på någon annan. Paragrafen reglerar att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som det ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att ha hand om. Denna bestämmelse utgör således en begränsning av kommuners och landstings allmänna befogenheter. Bestämmelsen tar sikte på när en angelägenhet exklusivt faller inom någon annans befogenhet, t.ex. statliga angelägenheter såsom försvars- eller utrikespolitik. Regeringen beslutade den 16 februari 2017 en lagrådsremiss om en ny kommunallag. Den nya kommunallagen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018, innebär inte några grundläggande förändringar för organisationsfriheten eller vilka befogenheter kommuner och landsting har.

Lagstiftningsarbete i Finland och Norge på försvarsområdet

Det bedrivs nu ett utrednings- och lagstiftningsarbete på försvarsområdet i Finland och Norge. Detta arbete bygger bl.a. på behovet att kunna stärka försvaret mot yttre hot. Finland har t.ex. tillsatt en arbetsgrupp som har till uppgift att utreda hur man inom försvarsförvaltningens område ska kunna ingripa i obemannad luftfart och drönarverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2017. Vidare bereds en lag om förköpsrätt i utländska fastighetsaffärer i finska justitiedepartementet. Lagförslaget grundas på den finska säkerhetskommitténs förslag om att införa en förköpsrätt för staten av fastigheter som är centrala med tanke på Finlands försvar och

försörjningstrygghet. I Norge bereds ett utredningsförslag om en ny säkerhetslag (sikkerhetslov), se NOU 2016:19. Den föreslagna lagen föreslås ersätta 2001 års säkerhetslag och har till syfte att motverka hot mot landets självständighet och säkerhet. I lagförslaget finns bl.a. bestämmelser om ägarkontroll vid ett utländskt rättssubjekts förvärv av viss ägarandel i en verksamhet i Norge som är av kritisk betydelse för grundläggande nationella funktioner.

Lagstiftningsarbete i Sverige på totalförvarsområdet

Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) innehåller bestämmelser om skydd av säkerhetskänslig verksamhet, dvs. verksamhet av betydelse av rikets säkerhet. Lagstiftningen rör skyddet av Sveriges yttre och inre säkerhet. Skyddet av Sveriges yttre säkerhet anses omfatta uppgifter och förhållanden av rent militär betydelse eller av betydelse för totalförsvaret i övrigt samt andra uppgifter som har betydelse för rikets nationella oberoende.

Säkerhetsskyddslagstiftningen gäller för verksamhet hos staten, kommunerna och landstingen, i aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser som staten, kommunerna eller landstingen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över, samt för enskilda, om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. Lagstiftningen är föremål för översyn. Förslagen i betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Uppdraget att bedöma om ansvaret för att upprätthålla skyddet för totalförvarsverksamhet är tillräckligt tydligt fördelat

Det är viktigt att den verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig – totalförsvaret – kan beaktas på ett tillfredsställande sätt i samhället och att verksamheten erbjuds ett adekvat skydd. Det är också angeläget att ansvarsförhållandet mellan å ena sidan staten och å andra sidan

kommunerna och enskilda är tydligt reglerat i frågor som rör Sveriges totalförsvaret. Det regelverk som syftar till att skydda totalförsvärsverksamhet mot yttre hot behöver därför kartläggas och ansvarsförhållandena för olika beslut enligt regelverket belysas närmare.

Säkerhetsskyddslagstiftningen har en viktig betydelse för skyddet av totalförsvärsverksamhet och som nämnts pågår det ett lagstiftningsarbete inom Regeringskansliet.

Kommittén ska därför

- kartlägga det befintliga regelverk som syftar till att skydda Sveriges totalförsvärsverksamhet mot yttre hot,
- utifrån kartläggningen bedöma om ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda är tydligt och lämpligt reglerat,
- analysera och bedöma om det finns behov av författningsåtgärder, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Kommittén ska beakta arbetet i Regeringskansliet med en ny säkerhetsskyddslagstiftning.

Uppdraget att uppnå en effektiv skyddslagstiftning

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, mot spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsväret, och mot grovt rån. Skyddslagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

För att tillgodose behovet av skydd kan det beslutas att vissa närmare angivna civila och militära byggnader, andra anläggningar, områden eller objekt ska vara skyddsobjekt.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär enligt 7 § skyddslagen att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. 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 kan tillträdesförbudet ersättas av ett utbildningsförbud eller ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska. Ett beslut om skyddsobjekt får enligt 18 § andra stycket inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Enligt tredje stycket samma bestämmelse ska, så långt det är möjligt, tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

Ett skyddsobjekt får bevakas av polismän samt militär personal och annan särskilt utsedd personal (skyddsvakt), och med bevakningen följer särskilda befogenheter enligt skyddslagen. Bland annat får den som bevakar ett skyddsobjekt i vissa fall ta föremål i beslag. Skyddslagen innehåller också straffbestämmelser som innebär att avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt skyddslagen ska förklaras förverkade. Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot skyddslagen, om det inte är uppenbart oskäligt.

Bör möjligheterna att besluta om skyddsobjekt för att skydda civil och militär verksamhet utökas och i så fall hur?

Vilka byggnader, anläggningar och områden som kan vara skyddsobjekt framgår av 4 och 5 §§ skyddslagen. Enligt 4 § skyddslagen kan det beslutas att bland annat byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering, energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål ska vara skyddsobjekt.

På det militära området kan enligt 5 § skyddslagen bland annat byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg beslutas vara skydds-

objekt. Detsamma gäller bland annat områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök samt områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet. Även vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret kan beslutas vara skyddsobjekt. Enligt 2 § skyddsförordningen (2010:523) får Försvarmakten besluta i huvuddelen av dessa frågor om skyddsobjekt. Det gäller dock inte områden för övning, prov eller försök eller områden där Försvarmakten satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet, om beslutet avser en längre tid än tre dygn. I andra fall än de som framgår av 2 § beslutar länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns om skyddsobjekt. Det gäller dock inte riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden. I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen Skydd för geografisk information (prop. 2015/16:63) redogjorde Försvarmakten, utifrån sina erfarenheter av underrättelseoperationen i Stockholms skärgård 2014, inför riksdagens försvarsutskott för vilka risker det innebär för den operationella säkerheten att obehöriga på plats inhämtar och sprider information om hur opererande förband uppträder. Riksdagen har, mot bakgrund av Försvarmaktens redogörelse, tillkännagett att regeringen bör se över skyddslagstiftningen i syfte att förbättra skyddet för dess skyddsändamål och, om det finns behov, återkomma till riksdagen med förslag till förbättringar (bet. 2015/16:FöU6, rskr. 2015/16:165). Regelverket bör därför ses över när det gäller skyddet av militär verksamhet. Det finns dock även anledning att i sammanhanget se över skyddslagen i fråga om skyddet av civil verksamhet.

Kommittén ska därför

- analysera de skyddsmöjligheter som i dag står till buds enligt skyddslagen och skyddsförordningen,
- bedöma om det finns behov av utökade möjligheter att besluta om skyddsobjekt till skydd för civil och militär verksamhet, och

- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Skyddslagens grundläggande konstruktion, formerna för beslut om skyddsobjekt och principerna för finansiering av skyddsåtgärderna omfattas inte av översynen.

Skyddet av skyddsobjekt mot avbildning eller annan förbjuden verksamhet som sker med hjälp av obemannade luftfartyg måste kunna upprätthållas

Användningen av obemannade luftfartyg, s.k. drönare, har ökat i samhället och de är inte sällan försedda med kamera. Kamerautrustade drönare omfattas av kameraövervakningslagen (2013:460), vilket innebär att det som huvudregel krävs tillstånd från länsstyrelsen för att använda en sådan drönare på en plats dit allmänheten har tillträde. Inom Regeringskansliet bereds nu ett förslag om att undanta kamerautrustade drönare från lagens tillämpningsområde, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet. Kameraövervakningslagen ses också över i andra delar och det uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2017 (Ju 2015:14).

Det är viktigt att skyddet av skyddsobjekt kan upprätthållas mot drönare som stör eller avbildar skyddad verksamhet. Enligt 11 § skyddslagen får en skyddsvakt besluta om undersökning av bl.a. luftfartyg om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras. Enligt 14 § samma lag får en skyddsvakt ta föremål i beslag som kan antas ha betydelse för en utredning av brott mot skyddslagen. Skyddsvaktens befogenheter gäller inom skyddsobjektet samt mot personer som uppehåller sig vid skyddsobjektet eller i skyddsobjektets närhet. En skyddsvakts möjlighet att upprätthålla skyddet av ett skyddsobjekt mot en drönare är således starkt begränsad.

Kommittén ska därför

- beskriva rådande regelverk, med fokus på en skyddsvakts befogenheter och hans eller hennes praktiska möjligheter att ingripa mot drönare som avbildar skyddsobjekt eller stör verksamheten vid ett sådant objekt,

- beskriva hur skyddet mot drönare som stör eller avbildar skyddad civil och militär verksamhet upprätthålls i de nordiska länderna och andra jämförbara länder,
- analysera och bedöma om det finns skäl att utöka en skyddsvakts befogenheter vid skyddet av skyddsobjekt mot drönare, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Finns det anledning att återinföra militära skyddsområden?

Skyddslagen ersatte den 1 juli 2010 lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Enligt den tidigare lagen kunde regeringen, i de fall en militär anläggning inte kunde beredas ett tillräckligt skydd genom att anläggningen var ett skyddsobjekt, föreskriva att ett område kring en militär anläggning skulle vara militärt skyddsområde. Även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret fick förklaras vara militärt skyddsområde.

Enligt lagen fick utlänningar utan tillstånd inte uppehålla sig inom militära skyddsområden vid höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämde med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Ett tillstånd för en utlänning att vistas inom militära skyddsområden kunde förenas med vissa restriktioner, bl.a. förbud mot att ta fotografier eller göra mätningar.

För bevakning av militära skyddsområden fick polis eller skyddsområdesvakt anlitas. En skyddsområdesvakt kunde vara militär eller annan särskilt utsedd personal. En skyddsområdesvakt hade i huvudsak samma befogenheter som en skyddsvakt.

De militära skyddsområdena angavs i förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Områdena omfattade både mark- och vattenområden.

De militära skyddsområdena avskaffades i samband med att skyddslagen trädde i kraft. De militära installationer och andra anläggningar och områden som har behov av ett förstärkt skydd bedömdes kunna tillgodoses genom skyddslagens bestämmelser om skyddsobjekt (prop. 2009/10:87 s. 52–56). Som nämnts kan

vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret beslutas vara skyddsobjekt.

Ett återinförande av militära skyddsområden skulle kunna öka möjligheterna att skydda militär verksamhet inom ett större geografiskt område. Uppgiften att upprätthålla ett tillträdesförbud inom ett militärt skyddsområde skulle samtidigt ställa ökade krav på Försvarsmakten. Ett återinförande skulle också innebära inskränkningar för enskilda att röra sig i naturen. Det finns dock skäl att som en del i översynen av skyddslagstiftningen även titta på frågan om ett återinförande av militära skyddsområden.

Kommittén ska därför

- bedöma om militära skyddsområden bör återinföras,
- beskriva potentiell omfattning av objekt som skulle kunna beslutas som militära skyddsobjekt, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Det behöver säkerställas att en tillämpning av skyddslagens ansvarsbestämmelser är förenlig med grundlagarna

Enligt 7 § skyddslagen kan ett tillträdesförbud genom särskilt beslut förenas med ett förbud mot att ta fotografier och dylikt av eller inom skyddsobjektet. Avbildningsförbudet syftar till att hindra spridning av information och därmed till att förstärka sekretesskyddet. Förbudet är utformat för att gälla avbildningar som sker både inom och från en plats utanför skyddsobjektet (prop. 2009/10:87 s. 56).

Högsta domstolen har i beslut den 5 juni 2015 (mål nr Ö 338-15) bedömt att den grundlagsskyddade anskaffarfriheten går före skyddslagens bestämmelser i ett visst avseende. Högsta domstolen motiverar beslutet med att anskaffarfriheten i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) hindrar att ansvarsbestämmelsen i 30 § skyddslagen tillämpas när fotografering eller annan avbildning av ett skyddsobjekt har skett i syfte att bilderna ska publiceras. Högsta domstolen uttalar i beslutet att domstolens slutsats inte påverkas av att ett förbud mot fotografering av ett skyddsobjekt i och för

sig kan vara motiverat av angelägna säkerhetsskäl. Det finns också exempel på underrättspraxis som rör tillämpning av skyddslagen (se Örebro tingsrätts dom den 8 mars 2016 i mål B 5132-15).

Att inte kunna hävda avbildningsförbudet innebär en allvarlig försämring av det skydd som är nödvändigt för försvarets och annan skyddsvärd verksamhet. Det är således av vikt att se till att skyddslagens bestämmelser kan tillämpas på avsett sätt. En översyn av TF och YGL behöver därför göras för detta ändamål. Regeringen avser därför att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över TF och YGL.

Uppdraget att analysera om statliga kontrollsystem bör införas vid förvärv av vissa fastigheter och infrastruktur

Bör det införas en statlig kontroll vid förvärv av vissa fastigheter?

Den svenska fastighetsmarknaden har i flera avseenden avreglerats sedan början av 1990-talet. Lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. upphävdes den 31 december 1992. Det finns i dag inga begränsningar som särskilt berör utländska medborgares förvärv av fastigheter i Sverige.

Den svenska förköpslagen (1967:868) behandlade kommuners rätt till förköp vid försäljning av viss fast egendom. Lagen upphävdes den 1 maj 2010. Förköpsrätten enligt denna numera upphävda lag avsåg inte att tillgodose sådana ändamål som nu är aktuella. Tvångsvis markåtkomst för försvarsändamål kan i stället uppnås t.ex. genom tillämpning av 2 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719). Frågan är dock om befintlig reglering är tillräcklig. Det finns skäl att närmare undersöka om det finns behov att i Sverige införa en ordning motsvarande den som förbereds i Finland, dvs. att ge staten en förköpsrätt av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet. Det är samtidigt väsentligt att behovet av en eventuell reglering analyseras med hänsyn till såväl totalförsvarets som den enskilda fastighetsägarens och köparens samt den allmänna omsättningens intressen. De samhälleliga

kostnaderna måste vara proportionerliga i förhållande till de vinster som kan uppnås.

Kommittén ska därför

- beskriva befintlig svensk lagstiftning som rör markförvärv och som syftar till att tillgodose totalförvarsintressen,
- redogöra för den reglering om statlig förköpsrätt vid försäljning av fast egendom som finns eller planeras i våra nordiska grannländer och relevanta länder inom EU,
- analysera om gällande bestämmelser, t.ex. i expropriationslagen, redan i dag uppfyller totalförsvarets behov,
- i den utsträckning det finns behov som inte redan uppfylls, och med beaktande av den proportionalitetsbedömning som måste göras, analysera om en lagstiftning om statlig förköpsrätt, av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet bör införas i Sverige,
- beskriva potentiell omfattning av objekt som skulle omfattas av en eventuell förköpsrätt, och
- lämna sådana författningsförslag som analysen leder till.

Bör det införas ett särskilt kontrollsystem vid överlåtelse m.m. av viktigare infrastruktur?

Alla förvaltningsmyndigheter under regeringen ska enligt myndighetsförordningen (2007:515) bedriva sin verksamhet effektivt och hushålla väl med statens resurser. Enligt kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Inom ramen för statlig och kommunal förvaltning kan det uppkomma situationer när viss infrastruktur av affärsmässiga skäl överläts eller upplåts till en privat aktör. En motsvarande situation kan uppkomma där egendomen innehas av en enskild. Det kan i

vissa fall vara fråga om infrastruktur som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det är angeläget att totalförsvarsintressen kan beaktas på ett enhetligt sätt i sådana situationer, samtidigt som en inskränkning på grund av dessa intressen inte blir större än nödvändig. Det finns därför behov av att närmare analysera om det bör finnas ett särskilt kontrollsystem eller liknande vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som ägs av staten, kommunerna, landstingen, företag eller andra enskilda och som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret. Som exempel på viktigare infrastruktur kan nämnas hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Vid en sådan analys är det viktigt att beakta frågor om konkurrens och handlingsförmåga på den privata marknaden. Behovet av en eventuell reglering måste noggrant analyseras med hänsyn till såväl totalförsvarets som enskilda parter och den allmänna omsättningens intressen. De samhälleliga kostnaderna måste vara proportionerliga i förhållande till de vinster som kan uppnås.

Den typ av infrastruktur som det här är fråga om ägs eller förvaltas inte sällan av verksamhetsutövare som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. För verksamhetsutövarna finns redan i dag vissa restriktioner vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) föreslås vissa kompletteringar. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att närmare analysera de skyddsaspekter som finns vid bl.a. upplåtelse och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet för att ytterligare förebygga risker för Sveriges säkerhet (dir. 2017:32). Även om uppdragen till viss del kommer att tangera varandra är det angeläget att utifrån totalförsvarets intressen närmare undersöka om det bör finnas ett särskilt kontrollsystem enligt vad som beskrivits ovan.

Kommittén ska därför

- översiktligt beskriva den infrastruktur som kan vara av väsentligt intresse för totalförsvaret och vilka ägarförhållanden som gäller,

- kartlägga vilken förvärvsprövning av viktigare infrastruktur som förekommer i våra nordiska grannländer och relevanta länder inom EU,
- bedöma behovet av olika åtgärder, med hänsyn tagen till befintlig lagstiftning som rör markförvärv och som syftar till att tillgodose totalförsvarsintressen,
- om det finns behov, med beaktande av den proportionalitetsbedömning som måste göras, föreslå åtgärder, t.ex. tillståndsprövning, för att förebygga och hindra att väsentliga totalförsvarsintressen exponeras för risker i samband med överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret, och
- lämna de författningsförslag som bedömningen leder till.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. I enlighet med 14 kap. 3 § RF ska en proportionalitetsbedömning göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret 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 landsting, ska förslag på finansiering redovisas. Konsekvenserna för totalförsvaret och Sveriges

säkerhet om förslagen inte genomförs ska också redovisas. Kommittén ska också bedöma förslagens konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utredningens genomförande och redovisning av uppdraget

Kommitténs förslag ska beakta och vara förenliga med EU-rätten och Sveriges förpliktelser enligt folkrätten. Kommittén 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 kommittén i den utsträckning som bedöms lämplig ha en dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Kommittén ska vidare hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Kommittén ska särskilt hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i utredningen om utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet m.m. (dir. 2017:32).

Kommittén ska senast den 6 april 2018 delredovisa de frågor som rör skyddslagstiftningen, med eventuella författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2019.

(Försvarsdepartementet)