

Regeringskansliet
(Försvarsdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34)

Övergripande om förslaget

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har beaktat de bakomliggande behoven som motiverar förslaget och ställer sig i huvudsak positiv till införande av en lag som värnar totalförsvarsintressen.

Fakultetsnämnden anser dock att det krävs ytterligare utredningsarbete innan det är möjligt att bedöma och slutligt ta ställning till de förslag som läggs fram. Det föreligger brister rörande bland annat närmare redovisning av ägarförhållanden avseende hamnar och flygplatser samt i övrigt avseende antal enskilda fastighetsägare som berörs samt vilka typer av fastigheter som omfattas inom de utpekade skyddsvärda geografiska områdena; en noggrannare analys av proportionalitetsavvägningar avseende de föreslagna åtgärdernas förenlighet med konventionsskyddade mänskliga rättigheter; utförlig analys och redogörelse av de civilrättsliga konsekvenserna av att ingångna avtal ogiltigförklaras genom förbud i efterhand; samt klarhet, precision och god systematik i det formulerade lagförslaget.

I det följande redovisas synpunkter på vissa uppmärksammade enskildheter i förslaget.

Synpunkter

Förslaget bör justeras på ett sådant sätt att det görs tydligare åtskillnad mellan kommunala fastighetsägare och enskilda. Den föreslagna anmälningsskyldigheten för enskilda förefaller inte vara tillräckligt utredd. Till exempel framgår inte att någon beräkning eller uppskattning av hur många enskilda fastighetsägare som berörs har gjorts. Det anges inte heller någon särskild utredning av i vilken utsträckning och på vilket sätt ett krav på att anmäla upptagna förhandlingar om överlåtelse eller upplåtelser över tre månader kan komma att påverka fastighetsägare. En stor skillnad mellan å ena sidan förhandlingar avseende upplåtelser eller överlåtelser av exempelvis större hamnar eller flygplatser och å andra sidan förhandlingar avseende mindre enskilt ägda fastigheter är att förhandlingarna sker under mycket skilda förutsättningar. Det kan till exempel inte uteslutas att upplåtelser inte alls blir av om parterna genom anmälningsskyldigheten ska anses förhindrade att

sluta bindande avtal innan granskningsmyndigheten gett sitt godkännande. Att därtill undanta fastighetsägare som på detta sätt begränsas i sin förfoganderätt från möjlighet att begära ersättning kräver noggranna och mycket väl övervägda ställningstaganden.

Ett exempel på mindre ingripande sätt att hantera behovet av kunskap om vilka överlåtelser och upplåtelser som sker inom vissa av geografiska skäl särskilt viktiga områden för totalförsvaret är att införa en anmälningsskyldighet avseende redan ingångna överlåtelser eller upplåtelser. Om granskningsmyndigheten beslutar att en överlåtelse eller upplåtelse inte får ske, bör fastighetsägaren i båda fallen vara berättigad till ersättning i skäligen omfattning. En sådan ordning har utöver uppfyllande av grundläggande konventionsrättigheter en avsedd och konkret preventiv funktion, syftande till att vara avhållande avseende statens ingrepp i äganderätten. Fakultetsnämnden föreslår att utredningen avseende förslaget i denna del återupptas och att andra alternativa lösningar än de som angetts i utredningen närmare undersöks.

Särskilda synpunkter avseende formulering av bestämmelser i den föreslagna lagen om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.

1 kap. 1 § tredje stycket, ett av kommunen respektive landstinget hel- eller delägt bolag
I 1 kap. 1 § tredje stycket framgår att ett av kommunen respektive landstinget hel- eller delägt bolag jämföras i lagen med kommun eller landsting. I kommentaren på s. 338 konstateras att detta innebär, med vissa undantag, att kommunägda- och landstingsägda bolag också omfattas av lagens tillämpningsområde. Här uppkommer vissa frågor hur begreppet enskild, som används i 3 kap., ska förstås. Med "enskild" avses normalt inte endast enskilda individer, utan även juridiska personer som företag omfattas av begreppet. Med enskild juridisk person torde därmed åsyftas ett i privaträttsliga former bildat rättssubjekt. Formellt bör därför de kommunägda- och landstingsägda bolagen omfattas av begreppet enskild. Detta väcker också vissa frågor i förhållande till lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, som enligt 1 § gäller för enskild.

Enligt 5 kap. 6 § förslaget till lag om överlåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret är det tänkt att granskningsmyndighetens beslut ska överklagas till regeringen. Regeringen lever inte upp till de krav som ställs på en domstol enligt artikel 6 Europakonventionen. Enligt kommitténs bedömning kan kravet på domstolsprövning vid behov tillgodoses genom möjligheten att begära rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen. Den möjligheten gäller för enskild, men inte för allmänna organ som en myndighet eller en kommun. Det bör innebära att, till skillnad från kommun och landsting, kan ett kommunalägt- eller landstingsägt bolag i egenskap av enskild juridisk person begära rättsprövning och Europakonventionens skydd bör även gälla dessa bolag. Fakultetsnämnden saknar en närmare analys av de kommunägda- och landstingsägda bolagens rättsliga ställning i förhållande till privatägda bolag när det gäller rättighetsskydd och möjligheten att begära rättsprövning.

1 kap 3 §, definitioner

Under 2 kap 6 § anges "samrådsparterna" i bestämd form utan att någon definition av samrådsparter tidigare angivits. För att undvika oklarhet avseende detta begrepp kan det vara lämpligt att lägga till en definition av samrådsparterna under 1 kap 3 §, rubrik "definitioner".

2 kap 1 och 4 §§ och 3 kap 1 och 4 §§, egendom som omfattas av lagen

Formulering av vilken egendom som omfattas av 2 och 3 kap är i förslaget uppdelad i olika bestämmelser. I 4 § i kap 2 och 3 anges att med överlåtelse av egendom avses även aktier eller andelar i ett bolag som äger sådan egendom som avses i 1, 2 eller 3 § respektive 1 eller 2 §. Systematiskt förefaller lösningen mindre lämplig. Ett förslag till en enklare lösning är att ange alla överlåtelser som omfattas i 1 § och sedan hänvisa till den i de efterkommande §§. Detta kan lämpligen ske genom att placera 4 § som ett separat stycke i 2 kap 1 § och 3 kap 1 § istället för som i förslaget, som en särskild i båda kapitlen likalydande bestämmelse under en egen rubrik.

3 kap 1 §, andra meningens lydelse

Enligt föreslagen lydelse ska detsamma gälla ”en enskild som avser att helt eller delvis upplåta sådan egendom som avses i första stycket, om upplåtelsen med hänsyn till nyttjarens identitet eller upplåtelsens karaktär, omfattning, varaktighet eller frekvens inte är typiskt förekommande inom verksamheten för hamnen eller flygplatsen”. De valda orden för att beskriva en i förhållande till verksamheten atypisk upplåtelse av någon art: *karaktär, omfattning, varaktighet* eller *frekvens* är inte helt tydlig. Det är till exempel inte helt klart vad som avses med upplåtelsens karaktär och hur karaktären ska förstås skild från upplåtelsens varaktighet som anges som ett särskilt bedömningsmoment. Så som ordet frekvens får förstås är det vidare tveksamt om begreppet över huvud taget kan användas i sammanhang med ordet upplåtelsen, i bestämd form. En enskild upplåtelse kan rimligen inte beskrivas utifrån frekvens, möjligen avses här frekvens av liknande upplåtelser.

En förenkling kan exempelvis uppnås med följande eller liknande lydelse: ”Detsamma gäller en enskild som avser att helt eller delvis upplåta sådan egendom som avses i första stycket, om upplåtelsen med hänsyn till nyttjarens identitet, upplåtelsevillkoren eller av andra skäl inte kan anses typiskt förekommande inom verksamheten för hamnen eller flygplatsen”.

3 kap 2 §, anmälningsskyldighet

Bestämmelsen anger huvudregeln att anmälan ska ske innan bindande överenskommelse ingåtts. Denna utgångspunkt är problematiskt och måste förhållas dels till de problem som detta kan orsaka i förhållande till enskilda berörda fastighetsägare, dels till den angivna inlösensskyldigheten staten.

En mer rimlig utgångspunkt vore att den enskilde fastighetsägaren ingår avtal om upplåtelse eller överlåtelse av fastigheten och har därefter en skyldighet att skicka underlag till granskningsmyndigheten. I utredningen konstateras, utan närmare diskussion eller angiven utredning, att enskilda fastighetsägare inte anses belastas särskilt eller åtminstone inte i oskälig omfattning av skyldigheten att anmäla överlåtelser eller upplåtelser innan de slutligt överenskommit. Utgångspunkten förefaller vara att det inte bör vara betungande att anmäla en möjlig överlåtelse eller upplåtelse redan under förhandlingsskedet. Härvid bör dock en större åtskillnad göras mellan förhandlingar inför överlåtelser och upplåtelser mellan kommersiella parter och aktörer och enskilda. Enskilt ägda fastigheter överlåts och upplåts vanligen utan omfattande och långvarig förhandling. Att fråntas möjligheten att med bindande verkan överlåta eller upplåta en fastighet får i

flera avseenden anses mer betungande än om till exempel skyldigheten avsåg att anmäla en redan genomförd överlåtelse eller upplåtelse till granskningsmyndigheten.

Avseende inlösen skyldighet medför anmälningsskyldighet grundat på ett av fastighetsägaren sammanställt underlag avseende en potentiell överlåtelse att ersättning ska baseras på villkor som inte slutligt överenskommit. En märklig lösning som inte bör godtas som fullgott underlag för beräkning av ersättning för den förfogandeinskränkning som ett förbud medför.

Fakultetsnämnden föreslår att anmälningsskyldigheten lämpligen istället bör avse redan ingångna överlåtelser eller upplåtelser.

3 kap 3 §, formulering av fjärde punkten

Avseende punkten 4 anges att överlåtelserna sker på exekutiv auktion. Av språkliga skäl bör formuleringen ändras till ”genom exekutiv försäljning” eller möjligen ”genom exekutiv auktion”.

3 kap 5 §, villkor avseende förvärvet

Av bestämmelsen framgår inte vilka villkor som behöver anges och framgå av anmälan. Med beaktande av att anmälan och parternas överenskommelse får antas utgöra grund för statens inlösen skyldighet enligt 5 kap 4 § bör det uttryckligen anges att köpeskilling ska framgå.

Fakultetsnämnden är dock som nämnts ovan av uppfattningen att det inte är en lämplig ordning att lägga icke-bindande förhandlingsunderlag till grund för vare sig anmälningsskyldighet eller inlösen. Om förslaget ändras i enlighet med fakultetsnämndens förslag kommer inte denna bestämmelse att behövas utan köpeskilling kommer att framgå av köpekontraktet i enlighet med formkraven i 4 kap JB.

5 kap 4 §, inlösen i vissa fall

Bestämmelsen avser inlösen skyldighet för det fall en överlåtelse efter granskning föranlett beslut om överlåtelseförbud. Fakultetsnämnden har två invändningar mot bestämmelsen. Den första avser samma grundfråga som påtalats ovan, att det inte är lämpligt att utgå från icke-bindande avtalsförhandlingar som grund för vare sig anmälningsskyldighet eller fastställande av inlösen summa. Den andra invändningen är bestämmelsen enbart avser överlåtelser och därmed undantar möjlighet för enskilda att få ersättning på grund av upplåtelseförbud. Upplåtelseförbud utgör också en inskränkning av egendomsskyddet och fastighetsägare bör inte vara förhindrade att ansöka om ersättning för förluster som fastighetsägaren drabbas av på grund av myndighetsbeslutet.

5 kap 5 §, anteckning i fastighetsregistret

Mot bakgrund av ovan nämnda invändningar mot att anmälningsskyldighet avser icke bindande förvärv av enskilt ägd egendom, föreslås att denna bestämmelse, om fakultetsnämndens invändning accepteras och föranleder ändring, ändras till att avse tillstånd för överlåtelse för sådana förvärv.

Särskilda synpunkter avseende formulering av bestämmelser i förslaget till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

3 kap. 1 §, beakta totalförsvarets krav

Enligt förslaget åläggs kommuner och landsting att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Alternativt föreslås att skyldigheten skrivs in i kommunallagen. Skyldigheten är vagt utformad och ger föga vägledning till kommuner och landsting närmare vilka krav som uppställs. I betänkandet på s. 100 f. framgår att kravet är tänkt att gälla all kommunal verksamhet. Den kommunala verksamheten är mycket omfattande och det behöver tydliggöras t.ex. vilken typ av verksamhet som avses och vilka krav som totalförsvaret uppställer. Om förslaget skulle leda till lagstiftning är lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ett lämpligare alternativ än kommunallagen.