



Yttrande

Datum
2019-11-11

FHS beteckning
FHS Ö 471/2019

1 (4)

Försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Ert tjänsteställe, handläggare
FÖ Maria Diamant

Ert datum
2019-06-27

Er beteckning
Fö2019/00661/RS

Vårt tjänsteställe, handläggare
FHS Rickard Blomstrand, 072-9748501

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Yttrande över slutbetänkandet "Förbättrat skydd för totalförsvaret" (SOU 2019:34)

Försvarshögskolans ställningstagande

Försvarshögskolan tillstyrker utredningens förslag i sin helhet.

Försvarshögskolan vill dock påpeka behovet av ett förtydligande rörande förhållandet mellan det av utredningen föreslagna kontrollsystemet, och det kontrollsystem som föreslagits inom ramen för säkerhetsskyddslagen (2018:585), samt de termer som används för att definiera skyddsbehov enligt respektive system. Försvarshögskolan vill också betona vikten av att de nya skyldigheter avseende anmälningsplikt som genom författningsförslagen åläggs enskilda kommuniceras i tillräcklig omfattning.

Skälen till Försvarshögskolans ställningstagande

Försvarshögskolan bedömer att utredningens förslag utgör ett viktigt steg i arbetet med att stärka skyddet för Sveriges totalförsvarsverksamhet. Förslaget innehåller bland annat ett väl avvägt rättsligt förtydligande avseende kommuners och regioners (landstings) ansvar för att beakta totalförsvarets krav i sina respektive verksamheter.

Totalförsvarsplanering är en långsiktig verksamhet, inte minst när det gäller utformning av kritisk infrastruktur (s. 129ff). Detsamma gäller ägarförhållanden: om till exempel hamnar eller flygplatser säljs, kan de kontrolleras av köparen under lång tid (s. 21f). Totalförsvaret kräver tydlighet i vad som förväntas av såväl kommuner, regioner och enskilda. Försvarshögskolan bedömer att de av kommittén presenterade förslagen bidrar till att tydliggöra totalförsvarets behov av ökat skydd. Den struktur för såväl fysisk planering som kontroll av överlåtelse och upplåtelse av viss egendom som utredningen föreslår ger även kommuner, regioner och enskilda en tydlig struktur för att hantera uppkomna ärenden.

Transporter och infrastruktur för transporter utgör en central del i arbetet med att stärka totalförsvaret. Flera massmedialt uppmärksammade händelser under de senaste åren rör just hamnar: Gazprom i Slite hamn, Karlshamns hamn (Nord Stream 2) samt det kinesiska förslaget att anlägga en hamn i Lysekil nära Sveriges största

raffinaderi (s. 99, 136ff). Den ryske generalstabschefen Gerasimov pekade i ett uppmärksammat tal vid den årliga säkerhetskonferensen i Moskva den 26-27 april 2017 dessutom ut hamnarna i Gävle, Sundsvall och Örnsköldsvik som intressanta i en militärstrategisk kontext (utifrån ett ryskt perspektiv).

Dessa fall visar tydligt behovet av att stärka statens möjlighet att granska och i slutändan hindra överlåtelse alternativt upplåtelse av viss kritisk infrastruktur som kan få konsekvenser för Sveriges säkerhet. Det förefaller angeläget att redan på planeringsstadiet se till att totalförvarsintressen vägs in (s. 165ff). Med den i utredningen föreslagna lagstiftningen bör ett förbättrat skydd gentemot främmande makts olika former av påverkan på/av svenska intressen och territorium åstadkommas.

Förslaget att införa ett kontrollsystem för överlåtelse och upplåtelse till skydd för väsentliga totalförvarsintressen måste självfallet vägas mot de rättighetsinskränkningar för enskilda och andra som ett sådant system ofrånkomligen medför. Utredningen har i syfte att balansera rättigheter och skyddsbehov dels föreslagit en proportionalitetsbedömning¹ som en del i processen. Dels föreslås även en möjlighet för enskilda att begära inlösen till motsvarande pris som överenskommit i den ursprungligen föreslagna överlåtelsen eller upplåtelsen². Proportionalitetsbedömningen ska göras i varje enskilt fall och bör därmed på ett rimligt sätt säkerställa att de rättighetsbegränsningar som förslaget medför inte blir för betungande för till exempel enskilda fastighetsägare eller näringsidkare.

Utredningen påpekar att ett förbud mot överlåtelse eller en begränsning endast gäller det enskilda fallet. En överlåtelse till någon annan intressent är därmed i de flesta fall möjlig. Försvarshögskolan uppfattar att den avvägning som görs i syfte att säkerställa enskildas rättigheter genom det av utredningen föreslagna förfarandet för inlösen är väl avvägt. Detta eftersom det leder till att en enskild som drabbas av ett beslut om förbud mot överlåtelse eller upplåtelse kan hållas skadeslös.

Försvarshögskolan noterar, i enlighet med utredningen (s. 146f), de möjliga överlappningar av kontrollsystemet som föreslås till skydd för väsentliga totalförvarsintressen och det kontrollsystem som föreslagits inom ramen för säkerhetsskyddslagen (2018:585)³. Dock ser vi i den delen ett behov av tydliggörande. Säkerhetsskyddet syftar till att skydda det mest skyddsvärda. Det omfattar verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet), kap. 1 § 1 säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Försvarshögskolan anser att de termer som används i olika lagstiftningar, framförallt i det här avseendet säkerhetskänslig verksamhet, Sveriges säkerhet och väsentliga totalförvarsintressen, bör definieras tydligare i förhållande till varandra. Otydligheter kopplat till dessa termers innebörd försvårar för såväl

¹ Se författningsförslaget avseende ny lag om överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret, 5 kap. 2 §

² Se författningsförslaget avseende ny lag om överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret, 5 kap. 4 §

³ SOU 2018:82, Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen.

myndigheter som enskilda och andra att leva upp de till omfattande krav som samtliga lagstiftningar där termerna används ställer. Otydligheter om termernas betydelse, men också deras relation till varandra riskerar medföra att ärenden hanteras enligt fel lagstiftning, eller inte hanteras alls eftersom otydligheten gör att det blir svårt att veta vilka ärenden som ska omfattas av kontrollsystemen enligt respektive lagstiftning.

Det förefaller uppenbart, precis som utredningen slår fast (s. 29, 236ff) att en del av de fastigheter och en del egendom som omfattas av kontrollsystemet som föreslås i denna utredning också skulle kunna utgöra del i en säkerhetskänslig verksamhet och därmed komma att omfattas av dubbla kontrollsystem.

I dessa fall delar Förvarshögskolan utredningens uppfattning att kontroll enligt författningsförslaget i denna utredning ska ses som subsidiär, det vill säga säkerhetsskyddet prioriteras. **Vår uppfattning är dock att det finns en risk att egendom som prövas enligt säkerhetsskyddslagen, men inte bedöms utgöra säkerhetskänslig verksamhet riskerar att falla mellan systemen. Termen väsentligt totalförvarsintresse bör tolkas som bredare än säkerhetskänslig verksamhet och kan därmed förväntas omfatta fler ärenden.**

Förvarshögskolan anser att det därför bör tydliggöras i den av utredningen föreslagna författningen att ärenden ska kunna föras över för prövning enligt denna lag, om prövningen enligt säkerhetsskyddslagstiftningen inte medför beslut om begränsningar, villkor eller förbud mot en överlåtelse eller upplåtelse. Syftet är att säkerställa att egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret kan skyddas i största möjliga omfattning och på effektivaste sätt.

Förvarshögskolan konstaterar i likhet med kommittén att kategorin fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret omfattar en relativt stor mängd objekt. Enligt uppgift från Lantmäteriet rör det sig om cirka 31 000 fastigheter i de utpekade områdena (s. 323). Kommittén betonar att det sannolikt behöver bedrivas informationskampanjer för att det föreslagna kontrollsystemet ska få önskat genomslag (s. 336). **Förvarshögskolan vill betona att fastighetsägare, om lagstiftningen införs, får ett stort eget ansvar att följa lagens anmälningsplikt i samband med överlåtelser och upplåtelser av fastigheter i de utpekade områdena.**

Om det föreligger en bristande kännedom kring anmälningsplikten riskerar detta att leda till en allt större arbetsbörda för granskningsmyndigheterna. Dessa kan i sådana fall behöva lägga mer resurser på att identifiera i närtid genomförda anmälningspliktiga överlåtelser/upplåtelser som inte rapporterats enligt regelverket. En sådan händelseutveckling skulle kunna föranleda ett behov av att granskningsmyndigheterna tillförs mer personella resurser med tillhörande finansiering än vad som anges i kommitténs förslag (s. 329).

I och med att granskningsmyndigheternas möjligheter att ingripa i efterhand är begränsad till ett år efter fullföljd överlåtelse/upplåtelse (s. 28) kan det även finnas risk för att främmande makt ser en möjlighet till kringgående. Förvarshögskolan anser därför att särskilda rutiner för övervakning av överlåtelser/upplåtelser av fastigheter i utpekade områden behöver upprättas i

syfte att förhindra att anmälningspliktiga sådana upptäcks först efter att tidsgränsen har passerats.

Ett av författningsförslagen avser föra in en bestämmelse om att kommuner och landsting ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet (s. 20, 101). Förslaget är att lägga till denna bestämmelse i antingen kommunallagen (2017:725) eller i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (samt anknyttande paragraf tillhörande förordning 2006:637). Försvårshögskolan anser att det finns flera fördelar med det senare av alternativen.

Kommunallagens aktuella innehåll avseende krig och höjd beredskap består i princip uteslutande av hänvisningar till andra lagar och förordningar på området. För statliga myndigheter återfinns en motsvarande bestämmelse om att beakta totalförsvarets krav i verksamheten i separat förordning i form av förordning (2015:1053) om totalförsvår och höjd beredskap. Försvårshögskolan menar att en likartad ordning för kommuner och landsting kan bidra till enhetligheten i totalförsvårslagstiftningen.

Dessutom instämmer Försvårshögskolan i kommitténs argument (s. 102) om att lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap skulle utgöra ett mer naturligt författningssammanhang för en sådan bestämmelse.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av Försvårshögskolans rektor Robert Egnell, efter slutföredragning för rektors ledningsgrupp av analytiker Rickard Blomstrand. I den slutliga handläggningen har också Fredrik Bynander C ISSL/CTSS deltagit.

Robert Egnell
Rektor

Rickard Blomstrand
Analytiker, ISSL/CTSS

Sändlista

Försvårdepartementet – Rättssekretariatet

Inom FHS

Rektor
Prorektor
Vicerektor
Högskoledirektör
Ordf FoUN
C ISSL, MPL, MVI
Studentkåren
ATO