

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor Vilhelm Persson
Professor Henrik Wenander

Försvarsdepartementet

Remiss: Remittering av slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34)

Fö2019/00661/RS

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professorerna Vilhelm Persson och Henrik Wenander.

I betänkandet föreslås ett system för statlig kontroll inför överlåtelser, upplåtelser och förändrad användning av egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Över lag anser Fakultetsstyrelsen att förslagen är rimliga och väl genomtänkta. Fakultetsstyrelsen tillstyrker förslaget med nedanstående kommentarer.

En generell kommentar är att den föreslagna utformningen av den nya lagen är något svårtillgänglig. I den fortsatta beredningen bör övervägas hur beskrivningen av kontrollsystemets olika steg kan beskrivas enklare och tydligare i författningstexten.

Fakultetsstyrelsen har härutöver mer specifika kommentarer till olika delar av förslaget. Dessa presenteras nedan disponerat efter de föreslagna paragrafer som kommentarerna anknyter till.

Förslaget till lag om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

1 kap. 3 §

I förslaget definieras varken termerna hamn eller flygplats (jfr s. 206 f.). Det förefaller emellertid kunna uppkomma en del osäkerhet avseende de närmare gränserna för sådana anläggningar (jfr Rickard Dunker: Lokala ordningsföreskrifter, Stockholms universitet, 2019 [tillgänglig på <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1265928/FULLTEXT01.pdf>] s. 104 ff. och 198 ff.) Enligt Fakultetsstyrelsens mening finns därför anledning att överväga om termerna bör preciseras mer. Vad gäller flygplatserna kan dessutom övervägas om även andra luftfartsanläggningar bör omfattas av det föreslagna kontrollsystemet.

2 kap. 6 §

Bestämmelsen kan med fördel delas upp på flera paragrafer. På så sätt underlättas hänvisningarna till dem (jfr förslaget 5 kap. 6 § och dess hänvisning till ”2 kap. 6 § andra stycket andra meningen”).

I den föreslagna paragrafens andra stycke slås fast att granskningsmyndigheten ibland ska fatta beslut om fördjupad granskning, men att den ibland i stället måste fatta ett annat beslut. Formuleringen av detta stycke kan kanske leda till missuppfattningen att granskningsmyndigheten inte alltid får vidta de utredningsåtgärder som behövs för att komma fram till ett korrekt beslut. Lagtexten skulle bli tydligare om en hänvisning till 4 kap. tas in i samband med att fördjupad granskning nämns.

3 kap. 4 §

Enligt förslaget jämställs överlåtelse m.m. av egendom som omfattas av kontrollplikt med överlåtelse m.m. av andelar i företag som äger sådan egendom. I betänkandet anges att detta endast avser bolag som direkt äger kontrollpliktig egendom, inte bolag som via andra bolag äger sådan egendom. Fakultetsstyrelsen har förståelse för de argument som framförs till stöd för denna lösning (s. 216 ff.). Emellertid finner Fakultetsstyrelsen det något otillfredsställande att acceptera en så uppenbar möjlighet till kringgående av lagstiftningen. Därför bör i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet övervägas om det inte finns något sätt att begränsa möjligheterna till kringgående. Om det trots allt anses lämpligast att begränsa kontrollsystemet till bolag som direkt äger egendom, bör detta förtydligas i lagtexten.

3 kap. 5 §

En anmälan ska enligt förslaget innehålla ”övriga villkor”. Givetvis underlättas kontrollen inför överlåtelser m.m. om det är färdiga avtal som bedöms. Enligt Fakultetsstyrelsen är det emellertid förståeligt om parterna inte vill lägga resurser på att förhandla fram ett slutligt avtal om det sedan inte kan sättas i bruk. I betänkandet anges att det är viktigt att klarlägga ”huvudsakliga villkor”. Detta kan tolkas så att inte alla villkor behöver vara utredda och inkluderade i anmälan. Mot denna bakgrund bör i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet övervägas hur detaljerade villkor som en anmälan måste innehålla. Vidare kan övervägas om det på något stadium av en förhandlingsprocess bör vara möjligt att få ett förhandsavgörande avseende möjligheterna till försäljning, så att parterna inte behöver lägga alltför stora resurser på något som sedan inte kan realiseras.

4 kap. 2 §

Bestämmelsen bör delas upp på flera paragrafer (jfr ovan angående 2 kap. 6 §).

5 kap. 6 §

Den föreslagna bestämmelsen hänvisar till 2 kap. 6 § och 4 kap. 2 §, men inte till 5 kap. 1 §. I den sistnämnda paragrafen finns emellertid en hänvisning till 4 kap. 2 § och Fakultetsstyrelsen uppfattar därför formuleringen som att det på detta sätt är möjligt att överklaga beslut som fattas med stöd av 5 kap. 1 §. Det bör emellertid övervägas om formuleringarna kan förtydligas.

Enligt förslaget till 4 kap. 2 § får föreläggande om villkor förenas med vite. Avsikten är enligt betänkandet att ett sådant vitesföreläggande inte ska vara överklagbart. Prövningen vid utdömande ska därför vara mer omfattande än annars (s. 254). Huvudregeln är att vitesförelägganden är överklagbara, och att prövningen vid utdömande främst är inriktad på en laglighetskontroll (se allmänt Lavin, Viteslagstiftningen, 3 uppl. Zeteo kommentaren till 1 §, under rubriken Kontroll av vitesföreläggandet). Eftersom förslaget är utformat på ett annat sätt, anser Fakultetsstyrelsen att det fortsatta arbetet med lagförslaget till att börja med bör uppmärksamma varför detta undantag skulle vara motiverat. Om det anses nödvändigt med ett sådant undantag, bör regleringen vidare förtydligas. Visserligen omfattar överklagandeförbudet i 5 kap. 6 § tredje stycket också vitesförelägganden. Av pedagogiska skäl kan det dock finnas anledning att exempelvis i författningskommentaren tydligare uppmärksamma att överklagandeförbudet också ska avse vitesförelägganden. Vidare bör det övervägas att i lagtexten ange att domstolen vid prövningen vid utdömande av vite också får bedöma vitets lämplighet (jfr 3 a kap. 12 § utlänningslagen [2005:716] och 4 kap. 17 § andra stycket diskrimineringslagen [2008:567]).

5 kap. 8 §

Andra punkten i den föreslagna paragrafen är oprecist formulerad.

För det första framgår inte tydligt om det är undantag i enskilda fall som avses eller föreskrifter om undantag. Författningskommentaren tyder på att endast normgivningsmakt avses (s. 359 f.). Detta bör emellertid framgå direkt i lagtexten.

För det andra anges inte någon gräns för vilka bestämmelser i förordningen undantagen kan avse. Förmodligen avses områden eller typer av anläggningar som inte ska omfattas av kontrollsystemet (såsom 4 § i den föreslagna nya förordningen). Detta behöver emellertid förtydligas i lagtexten.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, alternativt förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

I betänkandet föreslås en lagreglering som innebär att kommuner och landsting i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Formuleringen ”totalförsvarets krav” förekommer visserligen redan i en författning, nämligen förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Det framstår emellertid inte som tydligt vad som avses. Formuleringen ”krav” kan tyda på att det är vissa preciserade åtgärder som krävs. Så förefaller emellertid inte vara fallet.

I betänkandet framhålls länsstyrelsen som den naturliga dialogpartnern för kommunerna och landstingen, men även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap nämns (s. 101). Beroende på hur detta tolkas, kan det innebära antingen att det finns risk för osäkerhet och motstridiga besked avseende vad som är totalförsvarets krav, eller att någon av dessa myndigheter i praktiken – men utan formell normgivningsdelegation – får en överordnad ställning i förhållande till kommunerna och landstingen.

Vidare klargörs inte om det kan uppkomma någon rättslig konsekvens om någon anser att en kommun inte har beaktat totalförsvarets krav. Avsikten förefaller inte vara att den kommunala kompetensen ska begränsas, så att kommunala beslut kan

bli föremål för laglighetsprövning i förhållande till totalförsvarets krav. De föreslagna formuleringarna kan i och för sig vara ett uttryck för en önskan att kommuner mer aktivt ska genomföra åtgärder som gynnar totalförsvaret, men det förefaller oklart om denna önskan kan ge upphov till några rättsliga konsekvenser. I betänkandet anføres också att förslaget inte innebär att några nya uppgifter tillförs kommunerna (s. 101). Därför förefaller det tveksamt om bestämmelsen rättsligt sett tillför något utöver de begränsningar av den kommunala kompetensen som följer av att säkerhets- och utrikespolitik är exklusivt statliga angelägenheter.

Enligt Fakultetsstyrelsens mening bör den närmare innebörden och de rättsliga konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen tydliggöras i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. Förslagets förhållande till den kommunala självstyrelsen behöver också diskuteras mer uttryckligt.

Enligt delegation

Vilhelm Persson

Henrik Wenander