



Datum
2019-11-12

Ärendenr
2019-09178

Ert datum
2019-06-27

Er referens
Fö2019/00661/RS

Enheten för planering och försörjning (PF)
John Angrén
010-240 4282
John.Angren@msb.se

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret

Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ställer sig överlag positiv till de förslag som utredningen SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret lägger fram i sitt slutbetänkande och anser att förslagen bör genomföras skyndsamt. MSB anser att förslagen kommer leda till ett ökat skydd för totalförsvarets viktiga verksamhet och därigenom bidra till att öka Sveriges säkerhet.

MSB noterar att utredningen inte har utpekat myndigheten som särskild stödmyndighet till granskningsmyndigheterna. MSB anser att regeringen bör ge myndigheten ett uppdrag vad gäller stöd till granskningsmyndigheterna för totalförsvarets civila del, vilket preciseras nedan.

MSB anser att begreppen *totalförsvarets krav* samt *totalförsvarets intressen* bör utvecklas eftersom de utgör grund för flera viktiga bedömningar. MSB redovisar nedan myndighetens motivering och resonemang. Vidare presenteras MSB:s förslag till åtgärd vilket, i korthet, innebär att MSB utpekas som särskild stödjande myndighet till granskningsmyndigheterna med mandat att från nationellt perspektiv, i samverkan med andra statliga myndigheter, bedöma vad som omfattas av *totalförsvarets krav* och *totalförsvarets intressen* inom den civila delen.

Vidare föreslår MSB att regeringen bör överväga att förtydliga MSB:s roll som stödjande myndighet när det gäller skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar.

MSB menar att det framöver kommer finnas behov av att kunna utöka regelverket till att omfatta ytterligare egendomstyper och objekt med betydelse för civilt försvar. MSB ser ett behov av att regeringen i framtiden överväger en utvecklad formulering av egendomstyperna.

MSB stödjer utredningens förslag gällande överklaganderätt. MSB anser att myndigheten ska ges en likadan överklaganderätt som Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.

Till sist vill MSB tydliggöra befintlig lagstiftning och ställa oss bakom de förslag som ges av utredning vad gäller ökat skydd i den fysiska planeringsprocessen. Kortfattat innebär detta att utredningens förslag inte direkt förändrar redan gällande ansvar för länsstyrelser och kommuner, utan förstärker statens möjlighet, genom en så kallad "ventilparagraf" som enbart användas i enstaka fall, till intervention.

Myndighetens svar

Begreppsdefinition av totalförsvarets krav samt totalförsvarets intressen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har noterat att utredningen inte presenterar förslag till specifika definitioner av de centrala begreppen *totalförsvarets krav* samt *totalförsvarets intressen*.

MSB anser att myndigheten bör utpekas som särskild stödjande myndighet till föreslagna granskningsmyndigheter vad gäller totalförsvarets civila del.

MSB bedömer att den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret med hög sannolikhet kommer ge vägledning till kommande begreppsdefinition. MSB vill dock understryka vikten av att dessa begrepp får en tydlig definition. Detta då begreppen har konsekvenser för tillämpning av olika krav i lagstiftningen, fortsatta resonemang om hur en aktör ska förväntas beakta sådana krav, för att säkerställa tillräcklig rättssäkerhet för enskilda samt för att säkerställa skyddet för väsentliga totalförsvarsintressen.

Resonemang och motivering

Skäl för ingrepp i enskildas äganderätt

Utredningens har som skäl till ingrepp i enskildas äganderätt och som motiv till lagförslaget angivit att vissa åtgärder – överlåtelse, upplåtelse eller avveckling – strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. Någon närmare precisering vilka de intressena är och hur de kommer till uttryck finns inte. En gradering för när ingrepp kan göras sker genom att graden av bevisning för att skäl för ingrepp föreligger varierar, exempelvis med uttryck som ”saknas anledning att anta att åtgärden strider mot väsentliga totalförsvarsintressen”.

Otydligheten i vilka grunderna för ingrepp är, har troligen ett samband med att det till viss del också är otydligt vilken typ av hot som lagen ska möta. I utredningen talas det övergripande om hoten i kap. 8.2 där man nämner underrättelseinhämtning, möjlighet att genom fastighetsförvärv och upplåtelse hindra totalförsvarets verksamhet inklusive utveckling samt i mera övergripande termer antyder att tillgång till fastigheter, anläggningar och byggnader kan användas för att få ”kontroll över geografien”. Detta torde även innefatta att en fiende använder fastigheter m.m. för att undanhålla utrustning av militär betydelse eller på annat sätt skaffar sig militära fördelar inför ett angrepp.

Frånvaro av nivåstämning

Den enskildes skydd för ingrepp i äganderätten och rätten att använda sin egendom är starkt, och grundas både i regeringsformen 2 kap. 15 §, genom EU-rätten och i Europakonventionen vilken Sverige tillträtt. Av regeringsformen framgår bland annat att den enskilde endast kan tvingas avstå egendom om det föreligger ”angelägna allmänna intressen” och då mot full ersättning. I propositionen till den aktuella regeln i regeringsformen 2:15 (prop. 1993/94:117 s. 48) framgår vad som avses med angelägna allmänna intressen och att dessa får avgöras i enlighet med vad som kan anses acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det kan vara fråga om samhällets behov av mark för bl.a. naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål, bostadsbyggande, trafikleder och rekreation.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I princip utvecklas inte rekvisitet ytterligare i förarbetena utan lagstiftaren utgår från att kraven måste prövas och specificeras genom praxis. Det förefaller ytterst troligt att totalförsvarets intressen kan utgöra "angelägna allmänna intressen" men det innebär inte att varje totalförsvarsintresse har en så hög angelägenhetsgrad att det motiverar ett ingrepp. Det förefaller rimligt att kräva att lagstiftning som gör ingrepp i äganderätten närmare kan precisera när ett ingrepp är motiverat.

Förvaltningsrättsliga krav på motivering av beslut

Genom förvaltningslagens (2017:900) 32 § ställs krav på motivering av beslut som kan påverka en enskild på ett inte obetydligt sätt. Expropriation och likande ingrepp faller under detta krav på motivering. Vidare anses kravet i artikel 6 i Europakonventionen på en opartisk rättegång ("fair hearing") innebära ett liknande krav på motivering som det i förvaltningsrätten. Kravet på domsmotivering gäller naturligtvis särskilt i brottmål men också i mål som gäller civila rättigheter och skyldigheter, t.ex. ägande- och nyttjanderätt.

Dock kan kravet på motivering falla bort om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet. Här motsvarar förvaltningslagen de bestämmelser som finns i offentlighets- och sekretesslagen som också hindrar spridning av vissa uppgifter, exempelvis vissa uppgifter som rör totalförsvaret.

För de beslut om ingrepp i äganderätten som föreslås av utredningen kan antas att stora delar av motiveringen kommer att omfattas av sekretess. Exempelvis kan skälen ha sitt ursprung i underrättelseinformation som inte kan offentliggöras med hänsyn till risken för röjande av källor, metod, och så vidare.

Att helt eller delvis utelämnas skälen för ett så pass långtgående ingrepp i den enskildes äganderätt som ett förbud mot överlåtelse eller upplåtelse av en fastighet (etc.) är i sig självt problematiskt. I kombination med en vagt formulerad grund för ingreppet blir ett delvis hemlighållande av skälen för ingreppet än mer problematiskt. Eftersom vissa av myndigheternas skäl för ingreppen av nödvändighet kommer att vara sekretessbelagda bör man istället försöka tydliggöra när det föreligger skäl för ingrepp i äganderätten.

Ansvaret att definiera totalförsvarets krav samt totalförsvarets intressen ligger på nationell nivå

Givet den breda verksamhet som totalförsvaret innefattar kan totalförsvarets krav och intressen svårigen definieras självständigt av respektive aktör. Det krävs att vissa aktörer inom totalförsvaret, sammanhängande och med utgångspunkt i regeringens anvisningar, ges mandat att definiera vilka totalförsvarets krav är. Ett fastställande av en definition eller målbild för totalförsvarets krav får praktiska liksom juridiska implikationer för övriga aktörer. I detta avseende har Försvarsmakten central betydelse. Inom det civila försvaret är dock situationen mer komplex kring vem som definierar totalförsvarets krav och därmed ger centrala styrningar med återverknin g för bland annat samhällsplaneringen.

Slutsats

Med ovanstående resonemang föreslår MSB att myndigheten utpekats som särskilt stödjande myndighet till granskningsmyndigheterna inom totalförsvarets civila del; bland annat med mandat att från nationellt perspektiv, i samverkan med andra statliga myndigheter, bedöma vad som omfattas av *totalförsvarets krav* och *totalförsvarets intressen* inom den civila delen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Stödjande uppdrag för skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar

MSB anser att regeringen bör överväga att förtydliga MSB:s roll som stödjande myndighet när det gäller skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar. Utredaren föreslår att granskningsmyndigheten vid behov kan inhämta uppgifter från *annan myndighet*, utan att dessa tydligare har definierats. MSB föreslår är att granskningsmyndigheten åläggs att inhämta yttrande från MSB avseende ett sådant objekts betydelse ur nationellt perspektiv inom civilt försvar. Ett sådant förtydligande hindrar inte att granskningsmyndigheten även inhämtar yttranden från andra myndigheter.

Egendomstyper som föreslås omfattas av samrådsförfarande, alternativt anmälningsplikt

Utredningen konstaterar avseende de objekt som ska granskas att det idag saknas kartläggning eller sammanställning över relevant totalförsvarsviktig egendom, vilket innebär att det, utöver de föreslagna objekten, inte i lag går att peka ut specifika egendomstyper. MSB vill dock framhålla att det inom ramen för den återupptagna och pågående sammanhängande planeringen för totalförsvaret delvis pågår kartläggning eller sammanställning över relevant totalförsvarsviktig egendom. Det är viktigt att nära följa detta planeringsarbete i syfte att vid behov kunna utöka regelverket till att omfatta ytterligare egendomstyper och objekt med betydelse för civilt försvar. MSB ser därför ett behov av att regeringen i framtiden överväger en utvecklad formulering av egendomstyperna.

Överklaganderätt för MSB

Utredningen föreslår att beslut som fattas utifrån den föreslagna lagstiftningen ska vara överklagningsbara och att slutliga beslut överklagas till regeringen. MSB stödjer dessa slutsatser.

Utredningen föreslår vidare att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ges en särskild överklaganderätt utifrån resonemanget om att de två myndigheterna utpekats som aktörer som ska ge granskningsmyndigheten särskilt stöd. MSB har föreslagit att regeringen bör ge myndigheten ett uppdrag om särskilt stöd till granskningsmyndigheterna avseende det civila försvaret. MSB anser därför att myndigheten ska ges en likadan överklaganderätt som Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.

Angående kapitel 7 – ökat skydd i den fysiska planeringsprocessen

Den föreslagna ändringen av 11 kap. 10 § plan och bygglagen (2010:900) (PBL) korresponderar både mot länsstyrelsens gällande uppdrag i 7 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och mot det ansvar som kommunen redan har att beakta totalförsvarets intressen enligt 3 kap. 9 § miljöbalken (1998:808) (MB) den fysiska planeringen.

MSB bedömer, liksom utredningen, att det både bör finnas en uttalad skyldighet för kommunen att beakta totalförsvarets intressen samt ett uttalat uppdrag till länsstyrelsen att i granskning av detaljplaner lyfta sin bedömning huruvida kommunen beaktat totalförsvarets intressen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

För att de allmänna intressena enligt 3 kap. 9 § MB och totalförsvarets intressen i övrigt tydligare ska få en bäring på alla beslut enligt PBL bör denna intention även framgå av 2 kap. PBL. Det framgår visserligen av 2 kap. 2 § PBL att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1-8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

MSB föreslår därför följande komplettering (i kursivt nedan) av allmänna intressen enligt 2 kap. PBL:

2 kap. PBL

5 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord-, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar,
5. risken för olyckor, översvämning och erosion, och

6. totalförsvarets intressen.

Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

Utredningen har föreslagit att länsstyrelsen ska bevaka totalförsvarets intressen i samrådet om översiktsplaner enligt 3 kap. 10 § PBL. MSB ser även att det är viktigt att länsstyrelsen bevakar frågan vid samrådet kring detaljplaner enligt 5 kap. 14 § PBL eftersom det är här länsstyrelsen bör flagga för en eventuell överprövning.

Följande komplettering (i kursivt nedan) föreslås:

5 kap. PBL

14 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses *och att totalförsvarets intressen i övrigt inte påtagligt motverkas*, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

Datum
2019-11-12Ärendenr
2019-09178

4. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

MSB bedömer att den föreslagna lydelsen av 11 kap. 10 § PBL är av ventilkaraktär, dvs. den kommer tillämpas i enstaka fall. Förslaget innebär också att totalförsvarets intressen behöver preciseras för att kommun och länsstyrelsen ska kunna tillämpa paragrafen. MSB bedömer därför att det kommer behövas utvecklad vägledning både på nationell och på regional nivå. Förslaget innebär också behov av stöd och utbildning på lokal nivå för att kommunen ska kunna bevaka frågan i den fysiska planeringen.

Totalt sett kommer detta förslag innebära behov av ökade resurser på såväl lokal, regional som nationell nivå.

I detta ärende har generaldirektör Dan Eliasson beslutat. John Angrén har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Camilla Asp och enhetschefen Annika Elmgart deltagit.

Dan Eliasson

John Angrén