



Försvarsdepartementet

Ert tjänsteställe, handläggare
Samuel Rudvall

Ert datum
2025-01-29

Er beteckning
Diarienummer Fö2024/02010

Vårt tjänsteställe, handläggare
HKV FST JUR OFR, Anna Saarikoski,
anna.saarikoski@mil.se

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Remissyttrande över betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84)

Inledning

Försvarsmakten tillstyrker förslaget till lag om vissa utländska förvärv av fast egendom (förvärvslagen) och anser att det är ytterst angeläget att den föreslagna lagen träder ikraft. Betänkandet är välskrivet och fångar väl problematiken med frånvaron av reglering. Enligt Försvarsmaktens mening är dock den föreslagna förvärvslagen inte utformad på ett sätt som i tillräcklig grad motverkar förvärv eller upplåtelser av fast egendom som kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. Försvarsmakten föreslår därför att lagen ändras på det sätt som framgår av avsnitt 6.2.2, 6.2.3, 6.3.1 och 6.6.3.

Försvarsmakten tillstyrker även förslaget att lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden utvidgas till att omfatta fall då bulvanförhållanden används för att kringgå förvärvslagen.

Försvarsmakten ser inte något behov av den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås i 15 kap. 3 c § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eftersom en sådan bestämmelse inte är nödvändig för att tillståndsmyndigheten ska få del av de uppgifter som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag (avsnitt 6.5.5).

Försvarsmakten har inget att erinra mot övriga författningsförslag.

(ASA)

Postadress
Försvarsmakten
107 85 Stockholm

Besöksadress
Lidingövägen 24

Telefon
08-788 75 00

Telefax
08-788 77 78

E-post, Internet
exp-hkv@mil.se
www.forsvarsmakten.se



6.2.2 Vissa upplåtelser av fast egendom

Förvärvslagen bör kompletteras med en bestämmelse motsvarande 13 § lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, vilken ger tillståndsmyndigheten mandat att inleda granskning för att kunna agera mot förfaranden som kan antas utgöra kringgåenden av förvärvslagen eller som på annat kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen.

Förvärvslagen omfattar inte andra upplåtelser av fast egendom än tomträtt och arrende. Det medför att uthyrning av ett hus på en fastighet, exempelvis till en handfull bekräftade aktörer med koppling främmande makts underrättelsetjänst, inte omfattas av förvärvslagens tillämpningsområde.

Utredningen konstaterar att det står klart att andra överlåtelser av nyttjanderätt än arrende och tomträtt kan innebära risker för totalförsvarets intressen men har avgränsat tillämpningsområdet för förvärvslagen på det sätt som föreslås.

Försvarmakten delar utredningens bedömning att krav på tillstånd för alla former av upplåtelser av fast egendom inte skulle vara genomförbart. Försvarmakten anser dock att den föreslagna förvärvslagen bör utformas så att den ger möjlighet att ingripa mot även andra nyttjanden som kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen.

Ett sätt att motverka sådana nyttjanden av fast egendom är att komplettera förvärvslagen med en bestämmelse motsvarande 13 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Bestämmelsen tillkom efter remitteringen av det betänkande som låg till grund för lagen. Enligt denna bestämmelse får granskningsmyndigheten besluta att inleda en granskning av en investering i skyddsvärd verksamhet som inte omfattas av anmälningsskyldighet enligt lagen, om det finns anledning att anta att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. I förarbetena till bestämmelsen konstaterar regeringen att det inte vore acceptabelt att granskningsmyndigheten inte skulle ha möjlighet att inleda en granskning mot förfaranden – och ytterst en möjlighet att hindra dessa – med riskfyllda kopplingar till tredje land som var för sig inte aktualiserar anmälningsskyldighet.¹

Enligt Försvarmaktens mening borde tillståndsmyndigheten enligt förvärvslagen på motsvarande sätt ha mandat att initiera ett ärende för att kunna agera mot ett förfogande av fast egendom, även i de fall då förfogandet faller utanför tillståndsplikten men på motsvarande sätt kan antas inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen.² På detta sätt skulle Försvarmakten och Säkerhetspolisen kunna förmedla uppgifter till tillståndsmyndigheten som med stöd av föreslagen be-

¹ Se prop. 2022/23:116 sid. 99.

² Jfr. prop. 2022/23:116 sid. 26, 99-100 och 194.



stämmelse om initiativrätt skulle kunna agera mot förfoganden av fast egendom som förvärvslagen syftar till att motverka.

Konsekvensen av en granskning då tillståndsmyndigheten konstaterar att aktuellt nyttjande kan inverka skadligt på totalförsvarets intressen måste rimligen vara att nyttjandet ska upphöra. Beslut om avslag efter att granskning har inletts enligt en bestämmelse motsvarande 13 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, borde på motsvarande sätt medföra ogiltighet och att de rättshandlingar som ligger till grund tillståndsmyndighetens beslut om avslag därmed ska gå åter.³

6.2.3 Vissa förvärv av aktier och andelar

Avgränsningen i 3 § 3 förvärvslagen öppnar för kringgåenden, genom begreppet ”i allt väsentligt”. Av även detta skäl behöver tillståndsmyndigheten kunna initiera ett ärende på motsvarande sätt som kan ske enligt 13 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, se ovan under 6.2.2.

Förvärvslagen är tänkt att träffa även indirekta förvärv av fast egendom. Försvarsmakten har mot den bakgrunden förståelse för att utredningen har avgränsat regleringen, men framhåller att den föreslagna avgränsningen i 3 § 3 genom begreppet ”i allt väsentligt” öppnar för kringgåenden. Ett tänkbart sätt att undgå att omfattas av kravet på förvärvstillstånd är att inför ett förvärv lägga in andra tillgångar i det bolag i vilken aktuell fastighet finns. Genom sådana transaktioner utgörs bolagets tillgångar därmed inte *i allt väsentligt* av fast egendom och ett förvärv av aktierna i bolaget, och den fastighet som bolaget äger, omfattas därmed inte av lagens tillämpningsområde. Även i detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att de förvärvare som lagen är dimensionerad för att skydda mot är kvalificerade statsaktörer som arbetar med dolda och förnekbara metoder och har lång uthållighet för att nå sina mål.

Också av detta skäl behöver tillståndsmyndigheten kunna initiera ett ärende på motsvarande sätt som kan ske enligt 13 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, för att kunna agera mot förfaranden som kan antas utgöra kringgåenden av den föreslagna lagen eller som på annat sätt kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. Se ovan under 6.2.2 om vad Försvarsmakten förslår rörande en kompletterande reglering i denna del.

6.3.1 Förvärvare som omfattas av krav på förvärvstillstånd

Krav på förvärvstillstånd bör omfatta personer med medborgarskap i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i likhet med hur 4 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar har utformats.

³ Jfr. prop. 2022/23:116 sid. 133-135.



För att förhindra ett kringgående av regleringen genom agerande via ombud, bör 6 § förvärvslagen tillföras ett andra stycke motsvarande 4 § andra stycket lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

Försvarmakten tillstyrker även förslaget att lagen om vissa bulvanförhållanden utvidgas till att omfatta fall då bulvanförhållanden används för att kringgå förvärvslagen.

Förslaget rörande krav på förvärvstillstånd omfattar bl.a. personer med medborgarskap endast i en stat utanför EES. Enligt 4 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar avser anmälningsskyldigheten personer med medborgarskap i en stat utanför EES, dvs. medborgare i ett EES-land som samtidigt är medborgare i land utanför EES.

Enligt Försvarmaktens mening är den föreslagna kretsen av förvärvare som omfattas av kravet på tillstånd inte utformad på ett sätt som i tillräcklig grad motverkar förvärv eller upplåtelser av fast egendom som kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen, bl.a. då främmande makt agerar genom ombud.

De statsaktörer som är dimensionerande för utredningens förslag tillvaratar alla tillfällen att främja sina politiska intressen genom icke-statliga aktörer som ombud. Statsaktörerna är kvalificerade ifråga om medel (både ekonomiska och personella resurser) och har uthålligheten att uppnå de mål ifråga om säkerhetshotande verksamhet som aktören eftersträvar. Försvarmakten har tidigare rapporterat om att de ryska säkerhets- och underrättelsetjänsterna använder olika tillvägagångssätt för att anskaffa teknik till den egna industrin, t.ex. användning av täckföretag och ombud för att dolt kunna köpa och importera teknik till ryska slutanvändare. På motsvarande sätt kan främmande makt komma att använda ombud med medborgarskap inom EES för att förvärva fast egendom i Sverige som plattform för att bedriva säkerhetshotande verksamhet.

Utredningen framhåller att risken för att den statliga kontrollen av utländska fastighetsförvärv kringgås genom att fysiska personer med medborgarskap i både en stat inom och utanför EES-området agerar som bulvan för en tillståndspliktig aktör kan motverkas genom att lagen om vissa bulvanförhållanden utvidgas till att omfatta kringgående av förvärvslagen. Även om tillämpningsområdet för lagen om vissa bulvanförhållanden utvidgas på detta sätt och det därigenom blir möjligt att lagföra personer som agerat bulvan åt främmande makt, är kringgåenden svåra att utreda. Det finns därför, enligt Försvarmaktens mening, en betydande risk för att undantaget för EES-medborgare i sammanhanget blir en juridisk sårbarhet⁴ som kan komma att exploateras inom ramen för främmande makts antagonistiska agerande. Att tillämpningsområdet för lagen om vissa bulvanförhållanden utvidgas till att även omfatta förvärvslagen är inte en tillräcklig åtgärd för att motverka den möjlighet till kringgående som en snäv förvärvskrets innebär.

⁴ Jfr. prop. 2024/25:34 sid. 18.



Utredningen lyfter även problematiken med s.k. guldpass, som innebär att tredjelandsmedborgare mot ekonomiskt vederlag har kunnat förvärva medlemskap i vissa EU-länder utan någon verklig anknytning till landet. Att personer kan förvärva medborgarskap utan någon anknytning till en EU-medlemsstat är en stor sårbarhet för övriga EU-länder.

Sammanfattningsvis anser Försvarsmakten, bl.a. med hänsyn till risken för att främmande makt agerar genom ombud, att en reglering som inte omfattar krav på förvärvstillstånd för personer med medborgarskap både i EES-land och i land utanför EES, inte möter behoven som den föreslagna regleringen om krav på förvärvstillstånd är tänkta att tillgodose. Försvarsmakten menar därför att kretsen som omfattas av kravet på tillstånd bör utformas i enlighet med 4 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och därmed alltid omfatta personer med medborgarskap i stat utanför EES.

För att förhindra ett kringgående av regleringen genom agerande via ombud bör 6 § förvärvslagen vidare tillföras en bestämmelse som motsvarar 4 § andra stycket lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, innebärande att förvärvstillstånd också krävs för ett förvärv som genomförs till förmån för någon enligt 6 § första stycket förvärvslagen.⁵

Förvärvslagen bör kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att utöka tillämpningsområdet

Regeringen bör, när det behövs för Sveriges försvarsberedskap, kunna ändra tillämpningsområdet för förvärvslagen så att kravet på förvärvstillstånd omfattar samtliga som inte endast är svenska medborgare.

Försvarsmakten delar utredningens bedömning att lagförslaget har en sådan tydlig koppling till den nationella säkerheten att det är fråga om en lagstiftningsåtgärd som faller inom Sveriges exklusiva kompetens enligt artikel 4.2 EU-fördraget.

Utredningen pekar på att EU-domstolen i flera avgöranden har utvidgat sin prövning till att avse åtgärder som har vidtagits för att skydda den nationella säkerheten. Utredningen har mot denna bakgrund bedömt att det är befogat att analysera lagförslaget utifrån utgångspunkten att unionsrätten är tillämplig på sådana överlåtelser och upplåtelser av svenska fastigheter och företag som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den föreslagna lagen.

I fråga om betydelsen av det avgörande från EU-domstolen som utredningen hänvisar till⁶ framhåller Försvarsmakten att det är fråga om avgörande som dels inte

⁵ Jfr. prop. 2022/23:116 sid. 23-27 och 57-58.

⁶ EU-domstolens dom den 13 juli 2000 i mål nr C-423/98, Alfredo Albore.



har prövats i förhållande till svensk lagstiftning dels att Sverige inte har haft något inflytande på processen och på vad som har anförts i den.

Oavsett det, menar Försvarsmakten att kravet som EU-domstolen uppställt på att medlemsstaten ska *bevisa att riskerna för den berörda medlemsstatens militära intressen inte kan avhjälpas genom mindre ingripande åtgärder* är uppfyllt ifråga om förvärvslagen, med hänsyn till att det finns ett verkligt och allvarligt hot att främmande makt använder förvärv och upplåtelser av svenska fastigheter som ett medel för att bedriva säkerhetshotande verksamhet.⁷

Med hänsyn till rådande säkerhetshot och behov av krav på tillstånd vid utländska förvärv och upplåtelser av fast egendom föreslår Försvarsmakten att förvärvslagen kompletteras med ett bemyndigande för regeringen, när det behövs för Sveriges försvarsberedskap, att ändra tillämpningsområdet för förvärvslagen så att kravet på förvärvstillstånd omfattar samtliga som inte är endast svenska medborgare.⁸

6.6.3 Rättsverkan av nekat förvärvstillstånd

Förvärvslagen bör kompletteras med en reglering, i likhet med 24 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, som säkerställer att parterna medverkar till att prestationerna går åter vid beslut om avslag eller avvisning. För att en säljare inte ska drabbas av att en köpare inte medverkar till att återföra besittningen av fastigheten bör förvärvslagen precisera när köpeskillingen ska betalas åter.

Av 18 § förvärvslagen följer att om ansökan om förvärvstillstånd inte görs inom föreskriven tid är förvärvet ogiltigt och att detsamma gäller om ansökan avslås eller avvisas. Utredningen konstaterar att ogiltigheten innebär att det som presterats enligt avtalet av respektive avtalspart ska gå åter; en eventuell köpeskillning ska betalas tillbaka och har förvärvaren fått besittning till fastigheten, ska besittningen återföras till den tidigare ägaren eller nyttjanderättshavaren.

Försvarsmakten anser att förslaget till förvärvslag inte i tillräcklig grad säkerställer att köpare och säljare medverkar till att verkställa ogiltigheten, vilket krävs för att säljarens förfogande över fastigheten ska upphöra. Motsvarande farhågor har lyfts i förarbetena till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och har föranlett bestämmelsen i 24 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.⁹ Som utredningen konstaterar kan köparen ha tillträtt fastigheten. Om förvärvet genomförts som ett led i en utländsk underrättelse- och säkerhetstjänsts

⁷ Jfr. vad utredningen konstaterar i avsnitt 3.3-3.4, 5.2, 5.4-5.5 i betänkandet.

⁸ Jfr. härvid bemyndigandet för regeringen i 24 § i den genom skyddslagen (2010:305) upphävd lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. att besluta att utlänningar inte fick uppehålla sig inom militära skyddsområden *när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer*.

⁹ Se prop. 2022/23:116 sid. 137.



säkerhetshotande verksamhet har tjänsten inget intresse av att lämna tillbaka fastigheten. Säljaren å andra sidan har fått köpeskillingen, och kanske också omsatt denna, och är av denna anledning heller inte intresserad av att köpet går åter. Att köparen inte är lagfaren ägare, vilket i vanliga fall medför olägenheter för en fastighetsinnehavare och att denne kan drabbas av ekonomiska sanktioner från inskrivningsmyndigheten, är av underordnad betydelse för en underrättelse- och säkerhetstjänst. I detta fall är ett förfogande över fastigheten tillräckligt.

Försvarmakten ser därför ett behov av att förvärvslagen säkerställer att säljarens besittning till fastigheten upphör. Ett sätt att åstadkomma detta är att komplettera lagen med en möjlighet för tillståndsmyndigheten att besluta om sanktionsavgift i de fall säljare och köpare inte medverkar till att prestationerna går åter, jfr. hur bestämmelsen i 24 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar har utformats. Ett beslut om sanktionsavgift gentemot en säljare borde dock inte fattas om denne medverkat till att säljarens besittning till fastigheten upphör, exempelvis ansökt om avhysning eller avlägsnande enligt 16 kap. utsökningsbalken. För att en säljare inte ska drabbas av att en köpare inte medverkar till att återföra besittningen av fastigheten bör förvärvslagen precisera att köpeskillingen ska betalas åter först en viss tid efter att den ursprungliga säljaren åter tillträtt fastigheten.

6.5.5 Samverkan och informationsutbyte

Försvarmakten ser inte något behov av den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås i 15 kap. 3 c § offentlighets- och sekretesslagen eftersom en sådan bestämmelse inte är nödvändig för att tillståndsmyndigheten ska få del av de uppgifter som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Försvarmakten framhåller inledningsvis att när det gäller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1-2 §§ och 18 kap. 1-2 §§ offentlighets- och sekretesslagen, som tillståndsmyndigheterna kan komma att efterfråga från samverkansmyndigheterna, kan det ifrågasättas om det kan anses medföra sådan skada som beskrivs i dessa bestämmelser att uppgifterna lämnas till tillståndsmyndigheten.¹⁰ Sådana uppgifter borde enligt Försvarmaktens mening många gånger kunna lämnas utan att en sekretessbrytande bestämmelse behöver tillämpas, eftersom skaderekvisitet i tillämplig sekretessbestämmelse inte är uppfyllt i förhållande till tillståndsmyndigheten.

Utredningen pekar även på att uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen kan vara relevanta för tillståndsmyndighetens prövning och att det krävs en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen för att möjliggöra att sådana uppgifter lämnas.

¹⁰ Se härvid regeringens uttalanden rörande det myndighetssamarbete som bedrivs inom ramen för Nationellt centrum för terrorhotbedömning i prop. 2017/18:36 sid. 30.



Försvarsmakten delar inte utredningens bedömning att en ny sekretessbrytande bestämmelse enligt föreslagna 15 kap. 3 c § offentlighets- och sekretesslagen är nödvändig för tillståndsmyndigheten ska få del av de uppgifter som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Om en myndighet förfogar över information som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen och sådan information är relevant för tillståndsmyndighetens prövning av en ansökan, kommer skaderekvisitet i 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen inte att vara uppfyllt i förhållande till tillståndsmyndigheten. Ett sådant röjande kan inte antas försämra Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet (som föranlett uppgifterna). Eventuell sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen behöver alltså inte brytas i förhållande till tillståndsmyndigheten.¹¹

Därutöver framhåller Försvarsmakten avslutningsvis att det är viktigt att Försvarsmakten har möjlighet att underlåta att lämna över information till tillståndsmyndigheten, i de fall behovet av att skydda uppgiften väger tyngre än att hindra en överlåtelse eller upplåtelse, jfr. hur bestämmelserna i 6-7 §§ förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar har utformats.

6.5.7-6.5.8 Partsinsyn och kommunikation och motivering av beslut

Försvarsmakten delar utredningens bedömning att regleringen av partsinsyn, kommunikation och motivering av beslut i förvaltningslagen (2017:900) är tillräcklig för att säkerställa att skyddsvärden inte sprids i samband med tillståndsmyndighetens prövning av tillståndsansökningar. Även om begränsning av den enskildes rätt enligt ovanstående bestämmelser är av undantagskaraktär kommer, med hänsyn till vad förvärvslagen syftar till att motverka, de uppgifter som lämnats till tillståndsmyndigheten från Försvarsmakten som huvudregel att omfattas av sekretess i förhållande till sökanden. Sådana uppgifter kommer därför behöva hanteras utifrån denna utgångspunkt.

6.9 Sekretess i ärenden om förvärvstillstånd

Försvarsmakten ser inte att samverkan med tillståndsmyndigheten skulle aktualisera överföring av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen. Försvarsmakten konstaterar att utredningen gör en annan bedömning av tillämpningsområdet för denna bestämmelse samt behovet av en bestämmelse om överföring av sekretess än vad som framkommer i promemorian *Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess* (DS 2024:34).¹²

¹¹ Jfr. vad som anförs om den föreslagna kompletterande bestämmelsen om utrikessekretess i *Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess* (DS 2024:34) sid. 37.

¹² Se DS 2024:34 sid. 15 där det begränsade tillämpningsområdet för 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen behandlas. I promemorian framhålls att för att sekretess ska gälla hos en annan myndighet än den myndighet som först mottagit uppgiften, måste det finnas en tillämplig bestämmelse om överföring av sekretess.

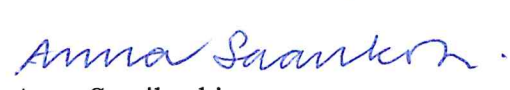


I beredningen av detta yttrande har chefsjurist Carin Bratt, stabschef Hampe Klein, försvarsjurist Stefan Ulfswärd, säkerhetstjänststrateg Lars Hagstedt, sektionschef Sofia Cedergren och örlogskapten Caroline Lindqvist deltagit.

Detta yttrande har beslutats av chefen för Försvarsstaben Carl-Johan Edström. I den slutliga handläggningen har dessutom konteramiral Jens Nykvist, överste Magnus Ellvén, ställföreträdande chefsjurist Helene Arango Magnusson, ekonomidirektör Ellen Rova, Försvarsstabsförvaltare Joacim Blomgren, överste Magnus Höök och sektionschef Annika Grahn deltagit samt som föredragande försvarsjurist Anna Saarikoski.



Carl-Johan Edström
Generallöjtnant



Anna Saarikoski

Sändlista

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet)

För kännedom

HKV FST STAB ÖB GD Stöd

HKV FST

HKV FST STRA

HKV FST STÖD

MUST