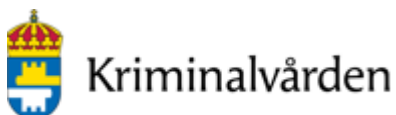


Datum
2025-02-28

Diarienummer
DOV2024/1045

Säker lokalförsörjning

Regeringsuppdrag Ju 2024/1750



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1	Uppdraget.....	4
1.2	Förutsättningar	4
1.3	Disposition och metod.....	5
2.	Sammanfattning.....	6
3.	Ägarfrågor vid anskaffning av lokaler	7
3.1	Domstolsverket.....	7
3.1.1	Lokalförsörjning för Sveriges Domstolar	7
3.1.2	Lokalhyresmarknaden i Sverige.....	8
3.1.3	Anskaffning av lokaler i praktiken.....	9
3.1.4	Särskilt om ägarfrågan under gällande hyresavtal.....	10
3.1.5	Riskfyllda ägarförhållanden.....	11
3.2	Polismyndigheten.....	13
3.2.1	Allmänt om Polismyndighetens lokalförsörjning	13
3.2.2	Åtgärder vid ingående av hyresavtal	14
3.2.3	Ändrade ägarförhållanden.....	15
3.2.4	Avtalsvillkor med rätt till uppsägning i förtid	16
3.2.5	Riskfyllda ägarförhållanden.....	17
3.3	Kriminalvården.....	19
3.3.1	Allmänt om Kriminalvårdens verksamhetslokaler	19
3.3.2	Kriminalvårdens platsbehov.....	20
3.3.3	Hyresvillkor som begränsar fastighetsförsäljningar.....	21
3.3.4	Kontroller av nya hyresvärdar inför ett hyresförhållande	22
3.3.5	Riskfyllda ägarförhållanden.....	24
3.4	Myndighetssamverkan	25
4.	Gemensamma arbetsmetoder	31
4.1	Gemensamma arbetsmetoder	31
4.1.1	Säkerhetskontroller och undersökningar av potentiella hyresvärdar.....	31
4.1.2	Avtalsuppföljning.....	32
4.1.3	Kravställande och säkerhetsfrämjande rutiner	32
4.1.4	Värdet av genomtänkta gränsdragningslistor	32
4.1.5	Avtalsklausuler som medger förtidsuppsägning	33
4.1.6	Avtalsklausuler rörande informationsskyldighet vid ägarförändring.....	34
4.2	Andra arbetsmetoder	34
4.2.1	Kontroller av belastningsregistret	34
4.2.2	Myndighetssamverkan inför avtalstecknande.....	35
4.2.3	Nya ägaranvisningar till Specialfastigheter Sverige AB.....	35

5.	Hantering av riskfyllda ägarförhållanden	37
5.1	Frivillig ägarförändring (utköp)	37
5.2	Tvingande ägarförändring (expropriation)	39
5.2.1	Expropriationsändamål	40
5.2.2	Säkerhetsbrister som expropriationsändamål	41
5.2.3	Lagstiftningsmetod	45
5.2.4	Särskilt om domstolarna	45
5.2.5	Särskilt om Kriminalvården och Polismyndigheten	47
5.2.6	Expropriation bör få ske	48
5.2.7	Höga krav bör ställas för att expropriation ska få ske	49
5.2.8	Förverkande som metod är inte tillräckligt	51
5.3	Förvärvstillstånd och förköpsrätt	53
5.3.1	Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar	54
5.3.2	Den tidigare kommunala förköpsrätten	54
5.3.3	Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34)	56
5.3.4	Vem äger fastigheten (SOU 2023:55)	57
5.3.5	Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38)	58
5.3.6	Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84)	59
5.3.7	Förslag på tillståndsförfarande och förköpsrätt	60
5.4	Statligt ägande – en möjlighet	64

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har givit Domstolsverket, Kriminalvården och Polismyndigheten (gemensamt benämnda "Myndigheterna") i uppdrag att gemensamt identifiera säkerhetsrisker kopplade till ägar- och hyresförhållanden, samt utarbeta gemensamma metoder för att, inom ramen för gällande regelverk, minimera sådana. Myndigheterna ska också lämna förslag på vilka åtgärder som kan vidtas för att ytterligare minska ovan nämnda säkerhetsrisker.

Uppdraget ska genomföras i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, samt andra relevanta myndigheter och aktörer. Domstolsverket ska samordna arbetet och redovisningen av uppdraget. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast 2025-02-28.

1.2 Förutsättningar

I uppdraget anges att Myndigheterna inom ramen för gällande regelverk ska utarbeta gemensamma metoder för att minimera vissa säkerhetsrisker. Detta innebär således att Myndigheterna primärt är avgränsade till metoder som ryms inom gällande regelverk. Därutöver redovisar Myndigheterna även förslag på åtgärder och metoder som ytterligare skulle kunna minska säkerhetsriskerna. Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning är det styrande regelverket för Myndigheterna. Enligt förordningen ska Myndigheterna anskaffa lokaler för sina verksamheter genom inhyrning på lokalmarknaden. Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m. m. är det styrande regelverket för statligt ägda fastigheter. Denna förordning gäller när Myndigheterna anskaffar lokaler från andra myndigheter som förvaltar statliga lokaler. Metoder som är förenliga med gällande regelverk för lokalförsörjning kan likväl vara oförenliga eller tveksamma enligt andra regelverk tex

upphandlingsregler. Avgränsning görs därför för de metoder som kräver ytterligare analyser eller utredningar enligt andra regelverk.

Att lokalförsörjningen ska ske från lokalk marknaden innebär att avtal måste träffas med externa parter för varje lokal. Det råder i princip avtalsfrihet på detta område även om ett fåtal tvingade regler även finns för lokaler enligt hyreslagen. Även om principiell avtalsfrihet råder måste det således finnas någon aktör som accepterar de avtalsvillkor som Myndigheterna önskar införa. Därmed måste avgränsning ske för sådana villkor som kan förväntas bli accepterade av en avtalspart på lokalk marknaden, villkoren måste således vara marknadsmässiga i någon form.

1.3 Disposition och metod

Uppdraget sammanfattas i kapitel 2. Myndigheterna har valt att behandla problematiken kring ägarfrågan ur två perspektiv dels hur säkerhetsrisker kan förhindras uppstå dels hur säkerhetsrisker kan hanteras när de väl har uppstått. Det första perspektivet behandlas i kapitel 3 och 4 med en beskrivning av de metoder vid lokalkanskaffningen som syftar till att förhindra att ägarförhållanden som kan innebära säkerhetsrisker uppstår. Myndigheterna har inom ramen för sina respektive verksamheter delvis olika förutsättningar för sin lokalförsörjning. Av det skälet beskriver Myndigheterna var för sig de metoder som myndigheten använder i sitt arbete i kapitel 3. Därefter sammanfattas de arbetsmetoder som identifierats som gemensamma i kapitel 4. Det andra perspektivet behandlas i kapitel 5 som beskriver förslag på metoder som syftar till att hantera situationen när ägarförhållanden som innebär säkerhetsrisker föreligger.

2. Sammanfattning

Myndigheterna bedriver sin lokalförsörjning utifrån verksamhetens specifika behov vilket innebär stora skillnader i hyresobjektens fysiska utformning. Kriminalvården har de mest speciellt utformade hyresobjekten. Domstolarna sitter i hyresobjekt som är relativt speciella i sin utformning men inte i samma omfattning som Kriminalvården. Polismyndighetens hyresobjekt består av både vanliga kontorslokaler och särskilt anpassade lokaler för t ex frihetsberövade. Myndigheterna har identifierat en likartad problematik kring ägarfrågor av hyrda lokaler och tillämpar också likartade arbetsmetoder för att minimera säkerhetsrisker i samband med anskaffningen. Samverkan med andra myndigheter visar att även dessa uppfattar en likartad problematik kring ägarfrågan för hyrda lokaler. Myndigheterna har konstaterat att de arbetsmetoder som används vid lokalanskaffningen leder till att riskfyllda ägarförhållanden undviks.

Den problematik som föreligger kring riskfyllda ägarförhållanden kretsar kring ägarförändringar av fastigheter som inträffar under den tid en myndighet är bunden av ett hyresavtal. Att hantera ägarfrågan på ett sätt som innebär inskränkning av fastighetsägarens rättigheter är komplicerat eftersom hyresavtal bygger på frivillighet och ägarförändringar är ofrånkomliga på en fungerande hyresmarknad. Därför måste det finnas effektiva verktyg som gör det möjligt för myndigheterna att hantera situationer som innebär riskfyllda ägarförhållanden.

Myndigheterna föreslår att de ges möjlighet att **korrigera** ägarförhållanden som bedöms innebära säkerhetsrisker genom att Myndigheterna själva får förvärva en fastighet och därefter sälja den vidare till en fastighetsägare som Myndigheterna väljer ut.

Myndigheterna föreslår att det skapas ett system för **kontroll** av ägarförändringar med förvärvstillstånd och statlig förköpsrätt som instrument samt att det bör övervägas om vissa samhällskritiska fastigheter ska ägas permanent av staten.

3. Ägarfrågor vid anskaffning av lokaler

3.1 Domstolsverket

3.1.1 Lokalförsörjning för Sveriges Domstolar

En av Domstolsverkets viktiga uppgifter är att anskaffa lokaler för Sveriges domstolar som består av 82 separata myndigheter. Varje enskild domstol eller hyresnämnd är en statlig myndighet och är den statliga verksamhetsutövaren i de lokaler som Domstolsverket anskaffat. Domstolsverket tecknar således statens firma i hyresavtalen och företräder staten såsom hyresgäst gentemot hyresvärden men Domstolsverket bedriver oftast ingen egen verksamhet i dessa lokaler. Domstolsverket anskaffar även lokaler för den egna verksamheten.

Domstolsverket följer sedan 2017 en egen beslutad lokalförsörjningsstrategi som tagits fram i samverkan med intressenter som på olika sätt har domstolslokalerna som arbetsplats. Strategin syftar till att ge styrande principer som möjliggör för Domstolsverket att kunna leverera både ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler för domstolarnas verksamhet.

Att lokalerna är ändamålsenliga innebär att de är:

- Tillgängliga
- Säkra
- Tillfredställande utifrån högt ställda krav på arbetsmiljö
- Hållbara över tid med hög miljöprestanda
- Öppna och välkomnande samtidigt som god säkerhet upprätthålls
- Goda exponenter för offentlig miljö
- Verksamhetsanpassade för att bidra till en attraktiv arbetsplats

Att lokalerna är kostnadseffektiva innebär att de är:

- Effektiva utifrån yta, kostnader och energiförbrukning
- I lämplig utsträckning utformade så att rum kan användas för flera ändamål

Lokalerna anskaffas huvudsakligen genom att hyresavtal träffas med privata fastighetsägare på den öppna hyresmarknaden. I vissa fall anskaffas även statligt ägda lokaler genom Statens Fastighetsverk eller från det statligt ägda bolaget Specialfastigheter Sverige AB.

Vid förhyrningen ska domstolarnas och domstolslokalernas särskilda krav på säkerhet, förtroende, oberoende och integritet beaktas i valet av hyresvärd i såväl ny förhyrning, förlängning av gällande hyresavtal som vid överlåtelse av fastighet i samband med försäljning till annan fastighetsägare.

Det ställs olika typer av krav på en lokal för att den ska kunna anses vara ändamålsenlig för den verksamhet som bedrivs av en domstol. De grundläggande krav som ställs på domstolslokaler är främst lokalernas läge på orten med god tillgänglighet och närhet till allmänna kommunikationscentra samt andra myndigheter inom rättskedjan. Därutöver ställer Domstolsverket många olika krav på lokalernas funktionella och tekniska utförande med avseende på arbetsmiljö och verksamhetsanpassning. En mängd krav ställs på lokalernas utformning med avseende på den fysiska säkerheten för personal och besökare. För sin samlade kravställning på lokalernas fysiska utformning har Domstolsverket upprättat ett särskilt rumsfunktionsprogram som finns tillgängligt för alla marknadsaktörer.

Att anpassa en befintlig lokal för domstolsverksamhet innebär därför alltid någon form av ombyggnation om alla krav ska kunna uppfyllas. Fastighetsägare som kan bli aktuella som hyresvärd för domstolslokaler måste därför ha finansiella och personella resurser för att klara av att möta ställda krav. Sammantaget innebär Domstolsverkets krav att endast seriösa marknadsaktörer kan och vill leverera det som efterfrågas av dem i egenskap av hyresvärd åt Sveriges Domstolar.

3.1.2 Lokalhyresmarknaden i Sverige

Den del av den svenska hyresmarknaden för lokaler som är av intresse för Domstolsverket består till största delen av fastigheter som ägs av större kommersiella bolag specialiserade på att äga, förvalta och utveckla fastigheter. Domstolsverket prioriterar i sin anskaffning hyresvärdar som har en väl fungerande förvaltning och en uttalat långsiktig och hållbar förvaltningsstrategi. De aktörer som kan möta upp krav på långsiktighet är ofta bolag som förvaltar pensionskapital.

Även vissa andra aktörer såsom bolag med särskild inriktning på samhällsfastigheter och tillgång till kapitalmarknaderna kan möta de krav som Domstolsverket ställer över lång tid.

Pensionsförvaltande bolag¹ ägs normalt av en eller flera pensionsstiftelser som förvaltar tjänstepensionskapital för svenska företag och myndigheter. Det som särskiljer dessa bolag från andra bolag är att de har en placeringsstrategi som premierar en säker avkastning över lång tid framför mer kortsiktiga högvastande placeringar. Bolag med särskild inriktning helt eller delvis på samhällsfastigheter förekommer både som noterade bolag och onoterade bolag i olika storlekar.²

På mindre orter i landet finns ofta lokalt aktiva fastighetsbolag som är stora på den lokala marknaden men inte alls aktiva på en större geografisk marknad. På den offentliga sidan finns statligt ägda lokaler som förvaltas av t ex Statens fastighetsverk eller Fortifikationsverket. Det finns även lokaler som ägs av statligt helägda aktiebolag såsom Specialfastigheter Sverige AB och Akademiska Hus AB. På den kommunala sidan finns ett stort fastighetsägande både direkt och genom kommunägda fastighetsaktiebolag.

3.1.3 Anskaffning av lokaler i praktiken

Varje lokalprojekt beslutas, och följs löpande upp, av en projektstyrgrupp inom Domstolsverkets fastighetsavdelning. Vid anskaffningen av lokaler för Sveriges Domstolar lägger Domstolsverket

¹ Exempel på pensionsförvaltande bolag som Domstolsverket har tecknat hyresavtal med: Vacse AB, ägs av ett antal pensionsstiftelser. Stenvalvet AB, ägs av två pensionsstiftelser. Hemsö Fastigheter AB, ägs av 3:e AP-fonden. Vasakronan AB, ägs av 1, 2, 3 och 4:e AP-fonderna. Intea, ägs huvudsakligen av pensionsstiftelser. Alecta, ägs av ITP-pensionsstiftelse. Kåpan Fastigheter AB, ägs av Kåpan pensioner.

² Exempel på börsnoterade privata fastighetsbolag som Domstolsverket tecknat hyresavtal med: SBB AB, Nyfosa Fastigheter AB, Castellum AB, Atrium Ljungberg Fastigheter AB, Balder Fastigheter AB, Platzer Fastigheter Holding AB. Exempel på några större onoterade privata fastighetsbolag som Domstolsverket tecknat hyresavtal med: Skandiafastigheter AB, ägs av SE-banken, Nordisk Renting AB, ägs av NatWest bank, Whillborgs Fastigheter AB

stor vikt vid att ställa långt utvecklade krav på lokalernas ändamålsenlighet för den avsedda verksamheten. Domstolsverket ställer även krav på förvaltning, hållbarhet och miljö. När det gäller fastighetsägarna och de förutsättningar som ställda krav på lokaler skapar, är det vissa faktorer som är väsentliga i sammanhanget.

- Företagets storlek i termer av balansomslutning, antal hyresobjekt, profil på fastighetsportföljen, uttalad inriktning på förvaltningen, ägarstruktur
- Företagets förmåga att förvalta och utveckla sina fastigheter över tid
- Om företaget inte är allmänt känt eller annars känt för Domstolsverket, görs en fördjupad due diligence av dess verksamhet och ägarstruktur³

Vid avtalsförhandlingar säkerställer Domstolsverket att tillfredställande information finns kring ägarförhållandena av den aktuella fastigheten. Genom detta arbetssätt säkerställer Domstolsverket att de hyresvärdar som man avtalar med svarar upp mot ställda krav och kan leverera de komplexa lokaler som behövs även över längre tid. Härigenom säkerställs också att säkerhetsrisker i samband med ägarförhållanden av fastigheter kan undvikas vid anskaffning av nya lokaler.

3.1.4 Särskilt om ägarfrågan under gällande hyresavtal

En självklar premiss för den statliga lokalförsörjningen är att staten ska ha möjlighet att utnyttja alla de lokaler som erbjuds på den öppna hyresmarknaden. Ett viktigt syfte är att åstadkomma en effektiv resursanvändning av anslagna statliga medel.

De större fastighetsbolag som är verksamma på lokalhyresmarknaden är ofta börsnoterade och därför ställda under hårda lönsamhetskrav från sina ägare - aktiemarknaden. Även stora fastighetsbolag som inte

³ Undersökningen innebär bl a kontroll av allmänt tillgängliga uppgifter i bolagsregistret, direkta frågor om ägarförhållandet till bolagets representanter och om bolagets finansiella ställning.

är noterade på någon marknadsplats kan självfallet ha höga lönsamhetskrav från sina ägare.

För att fastighetsmarknaden ska fungera tillfredsställande är det nödvändigt för fastighetsbolagen att kunna sälja och köpa fastigheter dvs att kunna möblera om i sina portföljer. Försäljning av ett fastighetsinnehav är ett viktigt sätt för bolagen att kunna realisera vinster för sin verksamhet och skapa lönsamhet för sina ägare samt stärka balansräkningen. I ett bestående fastighetsbestånd är det annars främst ett positivt driftsnetto eller att någon form av utveckling av fastigheten sker som kan ge bolaget ett positivt bidrag till sin lönsamhet.

För hyresmarknadens funktion är ägarförändringar således ofrånkomliga. Man kan till och med säga att ägarförändringar är nödvändiga för att marknaden ska fungera tillfredsställande.

Att begränsa eller försvåra fastighetsägarnas möjlighet att sälja en fastighet till en ny ägare skulle därför påverka marknaden negativt och motverka det syfte staten har med att anskaffa lokaler från marknaden genom förhyrning.

3.1.5 Riskfyllda ägarförhållanden

Domstolsverket vill framhålla att normalförhållandet i de hyresavtal som Domstolsverket träffat är att hyresvärdarna upplevs som seriösa och trygga avtalsparter. Att Domstolsverket inte träffar hyresavtal där ägarförhållandena är riskfyllda är självklart.

Om en ägarförändring ändå inträffar som uppfattas som en säkerhetsrisk så är det ett förhållande som ska beaktas enligt Domstolsverkets lokalförsörjningsstrategi. Det främsta till buds stående medlet är då att säga upp hyresavtalet och anskaffa andra lokaler. Alla hyresavtal kan med iakttagande av en avtalad uppsägningstid sägas upp till den avtalade hyrestidens utgång.

Emellertid förhåller det sig så att de lokaler som Domstolsverket anskaffar för domstolarnas verksamhet inte är vanligt förekommande på marknaden. Det är till och med så att alternativa lokaler inte alls finns i färdigt skick utan alltid behöver anpassas från någon annan typ

av lokal eller kanske till och med behöver nybyggas. Detta innebär att det tar lång tid att byta lokal. Sålunda hjälper det föga att snabbt kunna säga upp ett hyresavtal eftersom det inte finns någon annan lokal att flytta till. I övrigt kan det också finnas andra skäl till att det inte är önskvärt att lämna den lokal man har, t ex på grund av att dess fysiska belägenhet på orten är särskilt fördelaktig eller med hänsyn till dess särskilt värdefulla karaktär. I de undantagsfall lokalen utgörs av någon form av vanligt förekommande lokaltyp t ex en renodlad kontorslokal finns det självfallet större möjligheter att snabbare flytta verksamheten.

Processen att flytta en domstolsverksamhet till helt andra lokaler tar normalt flera år i anspråk och ofta så länge som fem till sju år. På kort sikt och innan någon alternativ lokal finns tillgänglig saknar Domstolsverket således effektiva verktyg att omedelbart påverka ett ägarförhållande som upplevs som en säkerhetsrisk.

3.2 Polismyndigheten

3.2.1 Allmänt om Polismyndighetens lokalförsörjning

Polismyndigheten genomgick 2015 en omorganisation som innebär att myndigheten sammanfogades från 23 enskilda myndigheter till en nationell myndighet med sju regioner. Ansvar för lokalfrågor och kostnader kopplade till dessa hanterades innan 2015 av respektive polismyndighet, och de avgjorde själva hur lokalanskaffningen skulle skötas och hur mycket av det totala anslaget som skulle läggas på lokalkostnader. I och med omorganisationen flyttades ansvaret för lokaler till en nationell avdelning, Ekonomiavdelningen, som bland annat svarar för att förse hela Polismyndigheten med ändamålsenliga lokaler.

En ändamålsenlig lokalförsörjning för svensk polisverksamhet fordrar olika typer av lokaler av varierande storlekar på många geografiska platser. Det innebär utöver en stor andel kontorslokaler även lokaler för arrester, receptioner, beslag, skjutbanor, hundar, hästar, utbildning- och övningsplatser, gym, pass, servrar, laboratorier, arkiv, helikoptrar, bilar, båtar och andra stora fordon m.m. Eftersom dessa lokaler ska anskaffas i de orter där behovet finns ingår Polismyndigheten hyresavtal med de aktörer som äger lämpliga lokaler på den lokala hyresmarknaden. Bland polismyndighetens hyresvärdar finns därför såväl statliga och kommunala bolag som små till stora privatägda bolag. För närvarande fördelas över 1 600 avtal med knappt 2 000 000 kvadratmeter på drygt 650 hyresvärdar⁴. Trots mängden och spridningen av hyresvärdar är det hittills ovanligt att Polismyndigheten identifierat hyresvärdar som bedömts utgöra en säkerhetsrisk.

⁴ 650 hyresvärdar är inklusive dotterbolag. Det är vanligt att bolag skapar dotterbolag för enskilda fastigheter.

3.2.2 Åtgärder vid ingående av hyresavtal

Polismyndigheten har ingen formell kravuppställning när det gäller val av hyresvärd utan vilka krav som bedöms nödvändiga är beroende av vilken verksamhet som ska bedrivas i lokalen och vilken omfattning. För verksamheter med högt skyddsvärde och för stora lokaler med långa avtalstider och höga kostnader ökar kravställningen. När ett behov av nya lokaler uppstår och det behovet kan tillfredsställas genom tillförhyrning av befintliga lokaler på marknaden som kräver få eller mindre anpassningar görs ett lokalsök. En del av Polismyndighetens hyresavtal upphandlas inte utan kan ingås utifrån det så kallade hyresundantaget till Lagen om offentlig upphandling (LOU). En bruttolista på hyresobjekt sammanställs och utifrån det geografiska läget, ytans lämplighet, anpassningsbehovets omfattning med mera går myndigheten vidare till en säkerhetskontroll, dvs en kontroll av huruvida hyresvärden är seriös, har god ekonomi och andra kontroller i öppna källor. Vanligtvis görs ingen utvärdering av hyresvärdar baserat på ekonomisk ställning vid förhyrningar av den här mindre omfattningen.

Är ett lokalbehov så omfattande att det fordras uppförande av ny byggnad, eller betydande anpassningar, så upphandlar Polismyndigheten numera hyresavtalet. I dessa fall framgår det tydligt i upphandlingsunderlaget vilka krav som ställs på hyresvärden. Exempelvis ingår krav på en viss ekonomisk och finansiell ställning hos bolaget, dvs en viss omsättning över tid och kreditvärdighet, samt en viss nivå av erfarenhet och kvalitet på förvaltningsorganisationen. Även ett utvecklat hållbarhetsarbete premieras i upphandlingen. I Inköpsenhetens rutiner ingår att kontrollera bolagets kreditvärdighet och göra en riskbedömning av hyresvärden, exempelvis vad gäller förändringar i ägarstruktur, betalningsanmärkningar och skulder, och att bolaget inte omfattas av sanktioner. Kontrollerna kan i vissa fall göras löpande under hela avtalstiden.

När en hyresvärd utsetts görs en skyddsvärdesbedömning av den verksamhet som ska inrymmas i lokalen för att kunna dimensionera eventuella skyddsåtgärder. Polismyndigheten bedömer om det finns risker för att skyddsvärd information hamnar i fel händer vilket skulle kunna utsätta Polismyndigheten för stora sårbarheter. Om det anses

nödvändigt kan ett säkerhetsskyddsavtal, utifrån lämplig nivå, tecknas och knytas till hyresavtalet. Avtalet anmäls till Säkerhetspolisen och företrädare för hyresvärden registerkontrolleras. Registerkontroller genomförs kontinuerligt så länge avtalet är giltigt.

I de fall skyddsvärdesbedömningen leder till att ett säkerhetsskyddsavtal inte ingås med hyresvärden finns det en möjlighet att teckna verksamhetsskyddsavtal eller vidta andra verksamhetsåtgärder utan att avtal tecknas. Det är således inte regel att Polismyndigheten ingår säkerhetsskyddsavtal med sina hyresvärdar.

3.2.3 Ändrade ägarförhållanden

Om det sker en förändring i ägarsituationen under hyrestiden som kan utgöra en säkerhetsrisk finns det i praktiken mycket begränsade möjligheter för Polismyndigheten att på ett tillfredsställande sätt lösa ut situationen. Det är inte ovanligt att fastigheten eller hyresvärdens bolag överlåts, men det kan också handla om att bolaget får nya företrädare som Polismyndigheten inte kan acceptera. Saknar hyresavtalet reglering för en överlåttelsesituation, vilket huvudsakligen förekommer i äldre hyresavtal, och det dessutom saknas säkerhetsskyddsavtal så är alternativen få. Polismyndigheten kan alltid säga upp hyresförhållandet till hyrestidens slut och påbörja sökningen av ny lokal. Avtalstiden för Polismyndighetens hyresavtal varierar från ett till tjugo år och under den kvarvarande avtalstiden är Polismyndigheten skyldig att följa avtalet, vilket bland annat innebär att betala hyran. Beroende på vilken typ av verksamhet som placerats i lokalen så kan en omedelbar flytt möta avsevärda hinder. Handlar det om en lokal med liten personalstyrka, liten yta eller få anpassningar kan en flytt förmodligen genomföras relativt fort. Men en stor del av polismyndighetens lokaler har genomgått omfattande åtgärder för att den verksamhet som bedrivs där förutsätter anpassningar för en unik verksamhet och inte minst hög säkerhet. Det är åtgärder som är både dyra och mycket tidskrävande. Etableringar av det här slaget tar flera år. Det innebär att även om det är möjligt att lämna en lokal omedelbart så kommer det inte vara möjligt att hitta en ny lokal som kan husera verksamheten omedelbart. Även efter att stora resurser och

mycket tid spenderats på att flytta verksamheten kvarstår problemet med det olämpliga i att allmänna medel går till mottagare som direkt eller indirekt bedömts utgöra en säkerhetsrisk.

3.2.4 Avtalsvillkor med rätt till uppsägning i förtid

Eftersom det uppenbarligen inte är en bra lösning att vänta ut avtalstiden har Polismyndigheten sedan ett antal år tillbaka utformat krav som möjliggör förtidsuppsägning. Det är viktigt för Polismyndigheten att dess hyresvärdar är införstådda med att den verksamhet som kommer att bedrivas i lokalerna ställer höga krav på säkerhet. Vid nya förhyrningar ska Polismyndigheten ha möjlighet att säga upp hyresavtalet i förtid om hyresvärden avser överlåta lokalen till någon som Polismyndigheten inte kan acceptera. Hyresvärden förväntas ge Polismyndigheten två veckor på sig att motsätta sig en överlåtelse och därefter en rätt att säga upp avtalet i förtid med nio månaders uppsägningstid om hyresvärden trots invändningen genomför överlåtelsen⁵.

I de fall en skyddsvärdesbedömning lett till att ett säkerhetsskyddavtal har ingåtts med hyresvärden och det sker en förändring hos hyresvärden som innebär att nytt säkerhetsskyddavtal inte kan ingås med den nya hyresvärden har Polismyndigheten rätt att säga upp hyresavtalet i förtid⁶. Detsamma gäller om hyresvärden begår ett väsentligt avtalsbrott mot säkerhetsskyddsavtalet under hyrestiden⁷.

⁵ Pkt 17 Med hänsyn till den särskilda typ av verksamhet som hyresgästen bedriver, och hyresgästens krav på säkerhetsskydd enligt Säkerhetsskyddslagen (SFS 2018:585), kan hyresgästen komma att ha synpunkter på en framtida hyresvärd. Inför en överlåtelse av Fastigheten/Hyresvärden ska Hyresvärden skriftligen, med rekommenderad post, informera Hyresgästen om det planerade ägarbytet. Om Hyresgästen gör den bedömningen att den nya hyresvärden skulle innebära men för Hyresgästen, har Hyresgästen därefter två veckor på sig att till Hyresvärden skriftligen, med rekommenderad post, motsätta sig överlåtelsen. Om överlåtelsen genomförs trots Hyresgästens meddelade invändning samt om Hyresgästen kan visa att den lider sådant men har Hyresgästen rätt att säga upp Hyresavtalet i förtid, med iakttagande av 9 månaders uppsägningstid.

⁶ Pkt 14.4 Om Hyresgästen har ingått Säkerhetsskyddsavtalet med ägaren till Hyresvärden äger Hyresgästen även rätt att säga upp Hyresavtalet till förtida upphörande med 9 månaders uppsägningstid om ägarförhållanden i Hyresvärden ändras och något säkerhetsskyddsavtal med ny ägare inte har ingåtts. Detta gäller även om Hyresvärden säljer Fastigheten och något säkerhetsskyddsavtal med ny ägare inte har ingåtts.

⁷ Pkt 14.3 Om Säkerhetsskyddsavtalet upphör att gälla p.g.a. att Hyresvärden bryter mot bestämmelserna i Säkerhetsskyddsavtalet och avtalsbrottet är väsentligt äger Hyresgästen rätt att säga upp Hyresavtalet till förtida upphörande med 9 månaders uppsägningstid.

Sedan cirka ett år tillbaka upphandlar Polismyndigheten hyresvärd när det bedöms nödvändigt enligt LOU, dvs när hyresundantaget inte är tillämpligt. Polismyndigheten har då författat hyresavtalet, och villkoren enligt ovan stycke ingår. De flesta förhyrningar Polismyndigheten gör föregås dock av en förhandling av villkoren och ibland måste villkoren anpassas till marknadens förutsättningar. Polismyndighetens behov av lokaler för att möta den tillväxt som nu pågår innebär att lokalanskaffningen måste ske snabbt. Att leverera ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler med hög säkerhet på kort tid är utmanande. Ofta är det ont om alternativ och behovet är för brådskande för att invänta en bättre situation. Många av den typ av lokaler som Polismyndigheten behöver finns inte på hyresmarknaden, som t ex polishus, varför de anpassningar och den säkerhet Polismyndigheten efterfrågar ofta innebär höga kostnader och jämkning av kraven.

3.2.5 Riskfyllda ägarförhållanden

Polismyndigheten anser att det finns flera risker med att hyra lokaler till säkerhetskänslig verksamhet på den öppna marknaden, och anser att risken kan reduceras om fastigheten har en statlig ägare.

Redan innan verksamheten tagit lokalen i bruk måste säkerhetsåtgärder vidtas för att till exempel förhindra att en antagonist lämnar anbud i en upphandling i syfte att tillskansa sig information om lokalen, eller för att förhindra att handlingar som beskriver byggnaden hamnar i fel händer bland annat för att de förvaras i så kallade molntjänster som är sårbara. Den ackumulerade och aggregerade mängden information som finns i dessa molntjänster torde sammantaget i vissa fall uppnå kravet på säkerhetsskyddsklassificerad hantering och således utesluta användandet av dessa tjänster. Att hyra en lokal innebär även att det är många individer utöver de som är en del av myndigheten som har tillgång till lokalerna och infrastrukturen. Det ställs höga krav på kunskap om informationssäkerhet vilket är svårt att försäkra sig om sfären av individer med tillgång till dessa lokaler är stor. Polismyndigheten gör kontroller på de individer som behöver ha tillgång till lokalerna för skötsel och underhåll i den mån det är möjligt, men en större statlig

kontroll över själva lokalen hade minskat antalet utomstående individer i rörelse och antalet kontroller.

Lagstiftningen om förvaltning av statliga myndigheters fastigheter är otidsenlig och framtagen under ett helt annat säkerhetspolitiskt läge än mot vad som råder idag. Den dimensionerande antagonistiska förmågan från främmande makt, organiserad brottslighet och terrorism ser ut på ett helt annat sätt idag, än vad den gjorde under 1990-talets början. Den organiserade brottsligheten är ett hot mot det demokratiska samhället och den är internationell, med kopplingar till främmande stater. Att den organiserade brottsligheten har kopplingar till statliga aktörer är extra känsligt vid en krigs-eller krissituation. Sverige har stora säkerhetspolitiska utmaningar som ska hanteras av totalförsvaret i vilket Polismyndigheten ingår. Polismyndigheten har förberett sig för sådana situationer så att det kan bedrivas en fungerande verksamhet anpassad till den uppstådda situationen. En grundläggande förutsättning är att verksamheten kan bedrivas från lokalerna, eftersom flera former av kommunikation kan vara ur funktion. Det är därför viktigt att information om lokalerna behandlas med hög integritet och inte hamnar i fel händer. Det är så klart också viktigt att lokalerna är i drift och fungerar eftersom Polismyndigheten har en viktig funktion i totalförsvaret och medborgarna kommer att söka sig till bland annat Polismyndighetens lokaler.

3.3 Kriminalvården

3.3.1 Allmänt om Kriminalvårdens verksamhetslokaler

Kriminalvården, liksom Domstolsverket och Polismyndigheten, saknar för närvarande rättsliga möjligheter att äga sina verksamhetslokaler. Av det följer att det är andra aktörer än Kriminalvården som både hyr ut och bygger anstalter, häkten, frivårdskontor och andra verksamhetslokaler, såsom garage, kontor och utbildningslokaler. Den största hyresvärden är i dagsläget statliga Specialfastigheter Sverige AB, men även en växande krets privata fastighetsägare förser Kriminalvården med verksamhetslokaler.

Kriminalvården vill framhålla att normalförhållandet i de hyresavtal som Kriminalvården träffat är att hyresvärdarna upplevs som seriösa marknadsaktörer. De risker som identifierats i lokalförsörjningen nedan anknyter inte till en realiserad riskbild, utan avser redogöra för sådana risker som skulle kunna uppstå utifrån regleringen i gällande regelverk.

Kriminalvårdens hyresobjekt, särskilt anstalter och häkten, står i regel inte att finna på hyresmarknaden, utan måste vanligen tillskapas från grunden inför en ny förhyrning. Kraven på mer omfattande specialanpassning för verksamheten gäller särskilt för häkten och anstalter i säkerhetsklass 1 och 2, medan klass 3-anstalter i vissa fall kan tillskapas genom att i mindre utsträckning anpassa en befintlig byggnad som använts för liknande verksamhet, exempelvis ett vårdboende. Sådana, för verksamheten relativt färdiga hyresobjekt, är dock inte vanligen förekommande.

Verksamhet som bedrivs av Kriminalvården ryms i regel inte inom gällande detaljplanebestämmelser, vilket medför att etablering av nya häkten och anstalter ofta behöver föregås av en detaljplaneprocess. Verksamheten som Kriminalvården bedriver ställer vidare ofta särskilda krav på hyresobjektets placering, bl.a. med hänsyn till verksamhetens säkerhet, närhet till allmänna kommunikationer, personalförsörjning, domstolar m. m. En flytt av verksamheten kan också innebära att ny personal behöver rekryteras och utbildas, vilket både är tids- och resurskrävande.

Först när mark som är lämplig för detaljplanering lokaliserats och en dialog med aktuell kommun nått tillräckligt långt, kan hyresvärd och entreprenör som regel upphandlas. Sammantaget innebär de krav och processer som behöver hanteras för att tillskapa en ny anstalt eller häkte att det kan ta uppemot – eller i vissa fall över – tio år att få fram ett nytt hyresobjekt.

Andra lokaler, såsom frivårdskontor, kontor för verksamheten och garage m. m. kräver även de lokalanpassningar, men i dessa fall mer i linje med vad som i allmänhet kan förväntas vid en ny förhyrning på lokalhyresmarknaden.

3.3.2 Kriminalvårdens platsbehov

Under senare år har ett stort antal förslag på utvidgade kriminaliseringar, straffskärpningar och andra lagstiftningsförändringar genomförts. Påverkan på Kriminalvården har varit och är fortsatt betydande. Trots omfattande platstillskott, genom såväl ny- och ombyggnation som utvidgad dubbelbeläggning, samt omfattande nyrekryteringar, är läget fortsatt mycket ansträngt. Kriminalvården har i rapporten *Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024-2033*⁸ lämnat en prognos för det fortsatta platsbehovet på häkte och anstalt. Effektberäkningarna är förvisso osäkra men de indikerar, oavsett spann, ett drastiskt ökat platsbehov inom den kommande tioårsperioden, särskilt i anstalt. Med hänsyn härtill planerar Kriminalvården för en historiskt kraftfull utbyggnadsplan med en tredubbling av antalet platser. Tillsammans med en utökning av tidsbegränsade platser och beredskapsplatser är planen att Kriminalvården sammanlagt ska ha cirka 27 000 platser i häkten och anstalter 2033, vilket kan jämföras med nuvarande cirka 9 000 platser. För att möta den akuta kapacitetsbristen i anstalt har de flesta rum där det finns förutsättningar för det redan dubbelbelagts.

Av ovan anförda följer att Kriminalvården har begränsade möjligheter, oaktat om ett riskfyllt ägarförhållande skulle uppstå, att lämna ett hyresobjekt. Även om ett ägarförhållande skulle vara ytterst

⁸ KV 2023-14491, Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024-2033, 2023-12-15

problematiskt bedöms som utgångspunkt alternativet, att stå utan tillräckligt med platser i anstalt eller häkte för att kunna verkställa domstolarnas domar och beslut, som något som bör undvikas.

3.3.3 Hyresvillkor som begränsar fastighetsförsäljningar

Kriminalvården ställer numera ofta krav vid nya förhyrningar, särskilt när nya hyresobjekt tillskapas, att det införs en avtalsklausul i hyresförhållandet som kräver dels att hyresvärden informerar innan eventuell försäljning av fastigheten, dels medger rätt att till en förkortad uppsägningstid säga upp hyresavtalet för avflyttning om försäljning av fastigheten trots det genomförs till en ny ägare som Kriminalvården av säkerhetsskäl inte kan acceptera.

Även om ägandeövergångsklausuler skrivs in är frågan om vem som egentligen äger fastigheterna komplex och svårreglerad. Många fastighetsbolag har komplexa ägarstrukturer med ägande av bolag i flera steg, vilka även kan innehålla inslag av samägande med andra aktörer. Vidare är flera av Kriminalvårdens hyresvärdar även börsnoterade, varför förändringar i ägarbilden kan ske löpande och utanför Kriminalvårdens kontroll. Riskbilden förenad med just denna typ av publikt handlade bolag bedöms dock vara mycket låg.

I flertalet befintliga avtal saknas regleringar som styr eventuell försäljning av fastigheten, inom vilken Kriminalvårdens verksamhet bedrivs. Dessa avtal har ofta tillkommit i en tid där risken för förändringar i ägandebilden inte ansågs vara en risk att beakta vid avtalsskrivningen. Möjligheten att i efterhand tillföra sådana regleringar på frivillig väg i befintliga hyresavtal begränsas av att hyresvärdarna som regel inte är villiga att införa hyresvillkor i hyresavtalen som negativt kan påverka kreditgivningen och värdet på deras fastigheter. Äganderätten till fastigheterna där verksamheten bedrivs är därför i flertalet av fallen utanför Kriminalvårdens kontroll. Det kan noteras att så även är fallet när statliga Specialfastigheter Sverige AB äger en fastighet. Bland annat har en nyligen genomförd försäljning av en av Specialfastigheter Sverige ABs anstalter (dock till en i sig trygg hyresvärd), visat att bolagets ägande som sådant inte kan ses som en beständig garant för ägarbilden.

3.3.4 Kontroller av nya hyresvärdar inför ett hyresförhållande

När ett nytt verksamhetsobjekt behöver tillskapas upphandlas numer ofta både hyresvärd som entreprenad enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS). Vid en upphandling av hyresvärd sker en prövning huruvida den tilltänkta hyresvärden kan uteslutas med stöd av upphandlingslagstiftningen. Huvudsakligen rör prövningen genomförandeförmåga, men en uteslutningsgrund är kriminalitet. Möjligheten att utesluta en anbudsgivare från en upphandling på grund av kriminalitet är dock kraftigt begränsad i LOU. Upphandlande myndigheter kan bara utesluta hyresvärdar, där ägaren eller företrädaren för ägaren, är dömda för vissa allvarliga brott. Domen måste vidare ha vunnit laga kraft och får inte ha meddelats för mer än fem år sedan, räknat från beslutet om uteslutning, för att kunna ligga till grund för uteslutning av en hyresvärd. I praktiken får alltså en grovt kriminell hyresvärd som dömts för mer än fem år sedan, eller vars dom ännu inte vunnit lagakraft, inte uteslutas från upphandlingen med stöd av bestämmelserna i LOU. Rör brottsligheten andra brott än de i LOU definierade får de inte beaktas alls i frågan om uteslutning.

För hyresobjekt med högre säkerhetskrav tillförs en ytterligare möjlighet till kontroll. Kriminalvården har bedömt att verksamheten vid anstalter av säkerhetsklass 1 och 2, samt vid säkerhetskåten, omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. För anläggningar av den här typen tecknas även säkerhetsskyddsavtal med hyresvärden och upphandlingen genomförs som en säkerhetsskyddad upphandling av hyresvärd enligt LUFS. I samband med tecknandet av säkerhetsskyddsavtal genomförs en säkerhetsprövning av hyresvärden där lämpligheten kontrolleras. Kriminalitet och kontakter med organiserad brottslighet är faktorer som påverkar lämplighetsbedömningen, liksom eventuella oklarheter om ägarförhållanden. I dessa fall innebär säkerhetsskyddsavtalet en enligt lag tvingande förutsättning för att kunna ingå hyresavtalet. Skulle hyresvärden inte klara säkerhetsprövningen kan myndigheten inte ingå något säkerhetsskyddsavtal och därmed heller inte något hyresavtal. Skulle det senare under hyresförhållandet ske förändringar

hos hyresvärden, eller skulle tidigare okända omständigheter uppdagas, så att hyresvärden inte längre uppfyller villkoren i säkerhetsskyddsavtalet kan säkerhetsskyddsavtalet hävas, och då hävs även hyresavtalet med automatik.

Om det nya hyresavtalet avser redan uppförda lokaler som inte kräver annat än sedvanliga hyresgäst Anpassningar för myndighetens verksamhet, kan Kriminalvården med stöd av det så kallade hyresundantaget i LOU själva välja hyresvärd utan krav på offentlig upphandling. Detta blir för Kriminalvårdens räkning i huvudsak endast aktuellt avseende kontorslokaler, vilket är en begränsad del av lokalbehovet. I dessa fall görs en sedvanlig affärsmässig prövning av hyresvärden, där även kriminalitet och kriminella kopplingar kan beaktas i den utsträckning sådan information finns tillgänglig för Kriminalvården. Denna möjlighet att fritt välja hyresvärd är dock numera starkt begränsad, vilket bland annat har att göra med att Konkurrensverket antagit en mycket restriktiv syn på möjligheten att tillämpa hyresundantaget.

En begränsande faktor vid tillskapande av nya hyresobjekt är att det ofta endast är en mindre krets av hyresvärdar som har tillgång till den storlek på kapital som krävs för att tillskapa nya häkten och anstalter. Detta torde, vid tillskapandet av nya anstalter och häkten, begränsa risken för att hyresavtalet tilldelas en hyresvärd med koppling till organiserad brottlighet. Det finns däremot en kvarvarande risk att andra olämpliga hyresvärdar, exempelvis med utländskt kapital bakom sig, skulle kunna vinna en upphandling.

En redan befintlig anstalt eller häkte, kan däremot sannolikt betinga betydligt lägre värden på fastighetsmarknaden, varför ett köp av sådan fastighet av en svensk aktör med kopplingar till organiserad brottlighet inte kan uteslutas.

För andra typer av lokaler än häkten och anstalter, såsom exempelvis kontorsfastigheter, är risken för ett fastighetsförvärf av en olämplig hyresvärd sannolikt större, medan möjligheterna att inom rimlig tid avflytta från dessa om den situationen uppstår avsevärt bättre.

3.3.5 Riskfyllda ägarförhållanden

Om en ägarförändring inträffar som uppfattas som en säkerhetsrisk är det främsta till buds stående medlet i dagsläget att säga upp hyresavtalet och anskaffa andra lokaler. Alla hyresavtal kan med iakttagande av en avtalad uppsägningstid sägas upp till den avtalade hyrestidens utgång. I Kriminalvårdens fall kan dock avtalad hyrestid vara upp till 25 år, varför detta i ett enskilt fall kan visa sig vara ett verkningslöst verktyg för att komma till rätta med säkerhetsrisken.

Som nämnts ovan är de lokaler som Kriminalvården anskaffar som regel inte vanligen förekommande på hyresmarknaden. Anstalter och häkten är vidare fullbelagda, varför en ny verksamhetslokal i så fall först måste tillskapas. Att bygga en ny anläggning medför som redogjorts för ovan att det skulle kunna ta omkring tio år att kunna byta lokal.

Att snabbt kunna säga upp ett hyresavtal bedöms därför inte fylla någon reell säkerhetsmässig funktion eftersom det inte finns någon annan lokal att flytta till. I undantagsfall, om lokalen utgörs av någon form av vanligt förekommande lokaltyp, till exempel ett renodlat kontor, finns det naturligtvis större möjligheter att snabbare flytta verksamheten.

På kort sikt, och innan någon alternativ lokal finns tillgänglig, saknar Kriminalvården därför tillräckliga verktyg att omedelbart påverka ett ägarförhållande som upplevs som en säkerhetsrisk.

3.4 Myndighetssamverkan

I uppdraget anges att det ska genomföras en samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, samt andra relevanta myndigheter och aktörer. Med anledning av det senare har Myndigheterna valt att bjuda in Tullverket, Trafikverket och Fastighetsägarföreningen att delta. Fastighetsägarföreningen har inte svarat eller deltagit vid möte. I ett första steg har de samverkande myndigheterna (Samverkansmyndigheterna) ombetts besvara sex frågor skriftligt. Säkerhetspolisen valde att svara på frågorna vid ett fysiskt möte, resterande svarade i skrift. I ett andra steg bjöds Samverkansmyndigheterna in till ett samverkansmöte vid vilket samtliga myndigheter utom Säkerhetspolisen deltog. Resultatet av de skriftliga svaren och mötena med Samverkansmyndigheterna presenteras i det följande i den ordning frågorna ställdes.

1. Hur arbetar er myndighet för att förhindra/försvåra att ägarsituationer uppstår som uppfattas som riskfyllda ur säkerhetssynpunkt?

Eftersom Samverkansmyndigheternas verksamheter skiljer sig åt gör också behovet av lokaler det. Behovet, och de resurser myndigheterna har tillgång till, innebär att man inför valet av hyresvärd till en ny lokal behöver använda sig av skilda metoder. En del myndigheter försöker begränsa riskerna genom att huvudsakligen vända sig till kända och etablerade hyresvärdar samt omvärldsbevakningar. Man kan konstatera att det är ovanligt att det uppstår situationer med olämpliga hyresvärdar. I det allra flesta fall fungerar Samverkansmyndigheternas relationer med deras hyresvärdar bra. När myndigheterna gör mer utförliga kontroller av en potentiell hyresvärd gör man det utifrån tillgängliga offentliga källor. Bland annat genomförs diverse bakgrundskontroller av bolag, styrelse och personerna bakom. I de fall kraven uppfylls ingår myndigheterna säkerhetsskyddsavtal med hyresvärderna. Det innebär ökade möjligheter till kontroll och säkerhetsprövning av hyresvärderna. En del myndigheter har tidigare haft diskussioner om att kunna teckna avtal liknande

säkerhetsskyddsavtal men med lägre krav, men för tillfället förs inga sådana diskussioner.

De åtgärder som främst lyfts fram av myndigheterna, för att förhindra att en riskfylld ägarsituation uppstår *under* ett avtalsförhållande, behöver huvudsakligen regleras i hyresavtalet. Samverkansmyndigheterna framhåller att det är av stor vikt i dagsläget att kunna införa villkor som möjliggör för dem att säga upp hyresavtalet i förtid om ägarförhållandet hos hyresvärden skulle ändras på ett sätt som innebär en säkerhetsrisk, eller på annat sätt vore olämpligt. I de skriftliga svaren visar myndigheterna upp snarlika exempel på avtalstexter som innebär att myndigheten kan träda ur hyresavtalet om den sker en överlåtelse till en hyresvärd som man inte kan acceptera. Men det finns en oro vad gäller giltigheten av ett villkor som kan tolkas som en begränsning av fastighetsägarens äganderätt. Även om en rätt att säga upp hyresavtalet i förtid kan vara en teoretiskt bra lösning så är myndigheterna överens om att svårigheterna att på kort tid anskaffa lokaler för en verksamhet som har höga krav på lokalen gör det till en otillräcklig lösning. Att hitta och ändamålsenligt iordningställa lämpliga lokaler för Samverkansmyndigheternas verksamheter är tidskrävande och dyrt. Det kan dock ha en avskräckande funktion att hyresavtalet innehåller klausuler likt ovan såtillvida att hyresvärden ser en risk förknippad med överlåtelse. Villkor som avviker från vad som är vanligt förekommande på marknaden och begränsar fastighetsägarens rättigheter och möjligheter är dessutom hyresdrivande. De säkerhetskrav som Samverkansmyndigheterna anser vara nödvändiga innebär ofta att hyresvärdar vill ta höjd för högre kostnader, större risk och negativ påverkan på fastighetsvärdet.

Det har också påtalats avtalsvillkor som syftar till att reglera förändringar under pågående hyresförhållande som *inte* avser en förändring av ägarsituationen. Om myndigheten uppdragar att innevarande hyresvärd är olämplig och man vill säga upp hyresavtalet i förtid förutsätter även det att möjligheten finns i hyresavtalet. Ett exempel på ett sådant villkor är möjligheten att säga upp i förtid om myndigheten upptäcker upphandlingsrättsliga brister hos hyresvärden, eller att någon hos hyresvärden är föremål för internationella sanktioner.

2. Vilka möjligheter ser ni som myndighet att korrigera/ändra ägarsituationer som uppstått och som uppfattas som riskfyllda ur säkerhetssynpunkt?

Den naturliga och mest tillgängliga lösningen om den nya hyresvärden inte kan accepteras är att flytta verksamheten till en annan lokal. Som redovisats ovan kan hyresavtalet innehålla en möjlighet att under vissa förutsättningar säga upp hyresavtalet i förtid. Men saknas en sådan möjlighet går det förstås alltid att säga upp hyresavtalet till hyrestidens utgång och flytta verksamheten omedelbart. Säkerhetsrisken har eliminerats men hyran ska fortsatt betalas vilket innebär att skattemedel i bästa fall används utan motprestation och i värsta fall hamnar i kriminell verksamhet. Att anskaffa nya lokaler för de verksamheter som Samverkansmyndigheterna bedriver är i många fall ett komplicerat och tidskrävande arbete. Vissa av myndigheterna bedriver verksamheter som huvudsakligen eller uteslutande utförs i kontorslokaler vilka ganska enkelt kan utrymmas och ersättas. I dessa fall kan möjligheten att säga upp avtalet i förtid vara en tillfredsställande lösning. Men för de mer skyddsvärda verksamheterna medför ändamålsenliga lokaler höga krav på läge, säkerhets- och verksamhetsspecifika anpassningar. Vare sig om lokalerna anskaffas genom ett upphandlingsförfarande eller under hyresundantaget, om det görs genom nyproduktion eller anpassning av befintlig lokal så innebär det ofta 5 till 10 år innan en ny lokal står klar.

Det har också framkommit exempel på att myndigheter förmått en hyresvärd som man ansett olämplig att på frivillig väg överlåta fastigheten till en hyresvärd som myndigheten kan acceptera. Eftersom det måste finnas ett intresse hos ägaren att sälja förutsätter det att fastigheten inte förvärvats i syfte att påverka eller skaffa insyn myndighetens verksamhet.

3. Hur ser er myndighet på era möjligheter att bistå andra myndigheter såsom exempelvis Domstolsverket, Polisen och Kriminalvården för att förebygga, förhindra eller identifiera att hyresvärdar som innebär en förhöjd säkerhetsrisk förvärvar fastigheter med hyresförhållanden?

Samtliga myndigheter ser positivt på ökad samverkan mellan myndigheterna och efterlyser bättre förutsättningar och resurser för att kunna bidra. Många myndigheter deltar i olika samverkansforum och nätverk idag och alla är överens om att ökad samverkan, särskilt vad gäller avtalens innehåll, är avgörande. Av olika skäl har myndigheterna olika förutsättningar att kartlägga, kontrollera eller förhindra oönskade hyresvärdar. Men viljan att bidra är stor. I det mån det är möjligt vill man dela information mellan myndigheterna om relevanta hyresvärdar och förändringar. En del myndigheter kan bidra mer i dagsläget genom den verksamhet som man bedriver. Polismyndighetens underrättelseverksamhet har framhållits som central.

4. Vilken typ av bistånd kan ni i dagsläget ge andra myndigheter i frågor kopplad till lokalägarfrågor? Ser er myndighet något behov av regelförändringar i syfte att bättre kunna bistå andra myndigheter i dessa frågor?

På frågan om behov av regelförändring lyfte flera myndigheter en önskan om att göra det lättare att dela information om personuppgifter och sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheterna eftersom dagens sekretessreglering är utformad på ett sätt som hindrar visst uppgiftsutbyte. Det bör nämnas att det pågår arbeten med att tillåta visst informationsutbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter.

Det framkom också förslag på förändringar som att förenkla och utöka tillgången till information om bolagen som man avser ingå hyresavtal med. Den information som finns tillgänglig i de offentliga källor myndigheterna har tillgång till upplevs som otillräcklig för att göra en tillfredsställande kontroll av bolagen. En vanlig invändning till myndigheternas krav på att få information om en förestående överlåtelse från en hyresvärd som är ett börsnoterat bolag, i syfte att avgöra om den nya hyresvärden är lämplig, är att bolaget riskerar göra sig skyldigt till att ha röjt insiderinformation⁹. Därför efterfrågar

⁹ Lag (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden

myndigheterna en förändring som möjliggör för myndigheterna att ingå avtal med börsnoterade hyresvärdar om att få ta del av planerade försäljningar.

Det kom också förslag på tillskapande av nya funktioner såsom en myndighetsgemensam lokalförsörjning som myndigheterna kan avropa resurser från när det uppstår ett behov av lokaler till verksamheter med högt skyddsvärde. Andra myndighetsgemensamma funktioner skulle kunna vara för omvärldsbevakning eller strukturerat informationsutbyte.

En myndighet identifierade samverkansgruppen mot organiserad brottslighet (OB-gruppen) som ett möjligt stöd i informationsutbytet. Det finns en myndighetsgemensam satsning vars syfte är att gemensamt bekämpa den organiserade brottsligheten och omfattar 14 myndigheter samt 12 nätverksmyndigheter. Förslaget innebär att OB-gruppen får ett tilläggsuppdrag att bevaka de hyresvärdar myndigheterna ingått hyresavtal med för att uppmärksamma när en olämplig person träder in i ett av dessa bolag.

5. Ser er myndighet att det föreligger behov av regelförändringar i syfte att förebygga eller hantera att lokalägare med förhöjd riskbild ges kontroll över era hyresobjekt? Vilka regeländringar skulle i så fall vara önskvärda?

Den regelförändring som myndigheterna framför som mest effektiv för att förebygga att myndigheterna får en lokalägare som är en säkerhetsrisk är att i större utsträckning möjliggöra statligt ägande. För de lokaler som inte kräver lång omställningstid, såsom traditionella kontor eller industrilokaler, kan den fria marknaden lösa myndigheternas behov om man behöver göra en snabb förändring. Men för lokaler som behöver omfattande verksamhetsspecifika anpassningar eller säkerhetsåtgärder vore ett statligt ägande den bästa lösningen. Det kan vara genom en lättillgänglig fastighetsförvaltning likt norska Statsbygg eller genom att låta de myndigheter som idag får äga fastigheter ta ett större ansvar för känsliga lokaler. Ett ytterligare alternativ är att se över förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. i syfte att tillåta att fler myndigheter äger lokaler, likt Trafikverket, om lokalerna uppfyller vissa krav i form av

säkerhetsnivå eller andra omfattande krav som normalt inte förekommer på marknaden. För att i större utsträckning än idag verka för samlokalisering av myndigheter föreslås en översyn av Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning så att myndigheterna ges större möjlighet att hyra ut lokaler till varandra.

För att kunna kontrollera de hyresvärdar man överväger att teckna hyresavtal med skulle en utvidgning av fastighetsregistret som ger full insyn i ägarleden vara en lösning, alternativt en anmälningssplikt för bolag som har ägande i andra bolag.

Myndigheterna tycker också att det skulle underlätta om det fanns ett tydligt lagstöd för myndigheterna att lämna hyresavtal i förtid när det gäller känslig verksamhet, eller en lagstadgad vetorätt vid försäljning av en fastighet som innehåller sådan verksamhet.

Det förekommer att man hänvisar till diskvalificeringsgrunderna i LOU eller LUF i hyresavtalen. Dessa grunder skulle kunna kompletteras med ännu fler grunder för att hindra att en person som utgör en säkerhetsrisk tillåts vara hyresvärd till en myndighet.

Slutligen så föreslogs att myndigheterna skulle kunna ingå säkerhetsskyddsavtal med hyresvärden även om verksamheten inte omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen.

6. Har ni något annan synpunkt eller frågeställning kopplat till Regeringsuppdraget som ni vill lyfta?

Den organiserade brottsligheten är inte bara ett hot mot myndigheterna verksamhet utan även ett hot mot det demokratiska samhället i stort. Säkerhetsarbetet kring hyresförhållandet ökar och det krävs resurser och kompetens för att hantera säkerhetsfrågor i samband med hyresavtalen. Eftersom myndigheterna är olika stora är förutsättningarna väldigt olika. Mindre myndigheter behöver stöd för att kunna hantera förhyrningar av lokaler som ska inrymma känslig verksamhet.

4. Gemensamma arbetsmetoder

I regeringsuppdraget anges att Myndigheterna ska utarbeta gemensamma arbetsmetoder med syftet att minimera säkerhetsrisker i ägarförhållanden av fastigheter i vilka Myndigheterna hyr lokaler. Samråd mellan Myndigheterna har genomförts för att identifiera nuläget ifråga om metoder och identifiera och sprida information om bra arbetssätt som ännu inte tillämpas hos alla myndigheter. Som framgår av redogörelsen för samrådet i kapitel 3 arbetar Myndigheterna redan med likartade processer och metoder i sin lokalförsörjning.

Utöver de metoder som i dagsläget tillämpas av Myndigheterna framkom i samrådet en rad olika förslag på och idéer om hur detta arbete skulle kunna förbättras ytterligare.

4.1 Gemensamma arbetsmetoder

4.1.1 Säkerhetskontroller och undersökningar av potentiella hyresvärdar

En för myndigheterna gemensam metodik är att man om möjligt ingår hyresförhållanden med etablerade hyresvärdar med en stark ekonomi och känd ägarbild. När det tillkommer nya hyresvärdar, som inte tidigare ingått avtal med myndigheterna, genomförs noggranna undersökningar av potentiella nya hyresvärdar/ fastighetsägare. Detta kan ske både vid lokalsökning och inför kontraktstecknande. Djupet i nämnda undersökning kan variera utifrån myndighet och typ av hyresobjekt, men som regel kontrolleras att hyresvärden har en ordnad ekonomi och en ägarsituation utan en känd riskbild. Undersökningen kan, utöver ekonomiska förhållanden, dock begränsas av legala skäl. I många fall saknas lagstöd för att exempelvis genomföra en sökning i belastningsregistret på företrädare för hyresvärden eller ägaren till denna. Vidare har myndigheterna olika förutsättningar att vid behov få tillgång till information om hyresvärden. I dessa fall begränsas undersökningen som regel till att eftersöka information om

hyresvärdens ekonomiska förhållanden, samt eventuell annan information som kan eftersökas i publika källor.

4.1.2 Avtalsuppföljning

När väl hyresförhållandet inletts sker löpande uppföljning kring hur hyresvärden uppfyller sina förpliktelser enligt hyresavtalet. Genom både löpande kontakter och avtalsmöten kan hyresvärdens arbete med hyresobjektet följas upp. Utöver att tillse att hyresvärden uppfyller sina avtalsenliga förpliktelser utgör denna uppföljning ett värdefullt verktyg till att följa upp eventuella förändringar i beteende, som kan utgöra en varningsklocka ifråga om förändrade förhållanden som påverkar hyresvärdens pålitlighet som avtalspart. Förändringar i hyresvärdens agerande, eller osedvanligt agerande, kan på så sätt indikera att det finns en förhöjd säkerhetsrisk vilken motiverar en noggrannare utredning.

4.1.3 Kravställande och säkerhetsfrämjande rutiner

För att skapa säkra förutsättningar för verksamheten som bedrivs inom lokalen är det viktigt att lokalen kravställs och utformas på sådant sätt att säkerheten i och omkring hyresobjektet kan upprätthållas.

Ifråga om service och underhåll i lokalen, kan rutiner kring detta säkerställas både genom samråd med hyresvärden, men även med ett tydligt kravställande redan i hyresavtalet. Krav kan ställas i hyresavtalet kring exempelvis vilka entreprenörer som får anlitas, samt när och på vilket sätt besök i lokalen får ske, samt exempelvis om hyresvärdens personal och anlitade entreprenörer ska övervakas vid besök i lokalerna.

4.1.4 Värdet av genomtänkta gränsdragningslistor

Genom att upprätta noggranna gränsdragningar i ansvarsområden mellan hyresvärd och hyresgäst kan hyresvärdens insyn i känsliga uppgifter om hyresobjektet begränsas. Exempelvis kan både

installation och vidmakthållande av larm, kameror och annan säkerhetsfrämjande utrustning placeras fullt ut på myndigheten. Genom detta kan hyresvärden hindras få del av känslig information kring hyresobjektet och uppgifter om myndighetens rutiner i detta hänseende kan hindras från att riskera få spridning.

4.1.5 Avtalsklausuler som medger förtidsuppsägning

En gemensam metodik som kan tillämpas av Myndigheterna är att det i vissa hyresavtal ställs krav på ett hyresvillkor som ger myndigheten rätt att säga upp avtalet i förtid vid en önskad ägarförändring. Den exakta utformningen på dessa avtalsklausuler varierar något mellan myndigheterna, men dessa innehåller som regel dels krav på samråd med hyresgästen innan en ägarförändring får ske, dels en rätt att ensidigt säga upp avtalet om en överlåtelse till en hyresvärd som inte kan accepteras av myndigheten ändå genomförs.

Utöver klausuler som medger rätt att säga upp avtal vid ägarförändringar kan i vissa fall avtalsklausuler även användas som medger förtidsuppsägning, om det konstateras en riskbild i befintligt ägarförhållande.

En gemensam erfarenhet av klausulerna som medger rätt till förtidsuppsägning är att de kan vara svåra att få gehör för hos hyresvärden vid en avtalsförhandling. Detta gäller särskilt när myndigheterna vill införa dessa i redan etablerade hyresförhållanden. Hyresvärden kan då ofta vara ovillig att införa en avtalsklausul som dels kan påverka möjligheten att förfoga över fastigheten, dels påverka värdet på fastigheten negativt.

En annan problematik med avtalsklausuler som medger förtidsuppsägning är att myndigheternas specifika lokalkrav, vilket i vissa fall ger få alternativa lokaler, ofta innebär att en uppsägning i praktiken inte är ett acceptabelt alternativ. Vidare kan vissa verksamheter ha behov som är bundna till en viss plats innebära att möjlighet till alternativt hyresobjekt helt saknas. Här föreligger en skillnad mellan olika myndigheter, då de myndigheter som i större grad nyttjar mer sedvanliga kontor, som inte kräver samma grad av specialanpassning, ser större möjlighet att nyttja dessa avtalsklausuler.

Trots bristerna ifråga om avtalsklausuler som medger förtidsuppsägning, är konsensus mellan Myndigheterna att detta är ett avtalsverktyg som bör användas. Bortsett från värdet att kunna nyttja rätten till uppsägning, är bedömningen att denna typ av avtalsklausuler kan verka avskräckande ifråga om förvärv av myndigheternas hyresobjekt av oseriösa hyresvärdar.

4.1.6 Avtalsklausuler rörande informationsskyldighet vid ägarförändring

Som ett alternativ i situationer där avtalsklausuler, vilka möjliggör uppsägning vid ägarförändringar, inte accepteras kan med fördel ett avtalsvillkor som kräver att hyresvärderna informerar inför ägarförändringar införas i hyresavtalet. Ett sådant avtalsvillkor sätter även fokus på att ägarbilden är av väsentlig betydelse för myndigheten, vilket i sig kan medföra att en seriös hyresvärd väljer att avstå från vissa fastighetstransaktioner. Det ger även myndigheten möjligheten att i ett tidigare skede agera om en önskad ägarförändring ändå sker.

4.2 Andra arbetsmetoder

Samverkansmyndigheterna noterar att det därutöver finns andra arbetsmetoder som skulle vara önskvärda att tillämpa i syfte att minska säkerhetsriskerna men som i nuläget av olika skäl inte kan tillämpas.

4.2.1 Kontroller av belastningsregistret

Det saknas som regel författningsstöd för kontroller av belastningsregistret avseende personer i ledande ställning hos fastighetsägande bolag eller bolagskoncerner. Det skulle ur säkerhetssynpunkt vara önskvärt att denna typ av kontroller skulle möjliggöras i fler situationer än vad som idag är tillåtet när hyresavtal ska ingås, eller under löpande hyresförhållanden.

4.2.2 Myndighetssamverkan inför avtalstecknande

Det saknas i dagsläget en formellt organiserad myndighetssamverkan som innebär skyldighet att inhämta yttrande från vissa andra myndigheter inför tecknande av hyresavtal för lokaler till vissa verksamheter. Om en sådan skyldighet infördes skulle bland annat myndigheternas samlade underrättelseinformation kunna nyttjas för att tillse att myndigheterna får tillräcklig information, för att på så sätt kunna undvika att hyresavtal ingås med olämpliga hyresvärdar.

4.2.3 Nya ägaranvisningar till Specialfastigheter Sverige AB

Det statligt ägda aktiebolaget Specialfastigheter Sverige AB ("Specialfastigheter") äger i dagsläget fastigheter som innehåller ett stort antal säkerhetsmässigt känsliga hyresobjekt. Specialfastigheters fastigheter ägs och förvaltas på kommersiella grunder. Det strikt kommersiella perspektivet begränsar i dagsläget Specialfastigheters möjlighet att medverka till köp av fastigheter som kommit i olämplig hyresvärdar ägo, då sådant köp kan behöva genomföras på annat än helt kommersiella grunder. Det kan vidare antas att Specialfastigheter kan vara ovilligt att medverka till en fastighetsaffär med en olämplig hyresvärd, endast på den grund att motparten i fastighetsaffären inte uppfattas som helt pålitlig. Om Specialfastigheter uppdrag breddades med ett samhällsnyttigt perspektiv skulle denna begränsning inte längre behöva gälla och bolaget skulle kunna bli ett värdefullt verktyg att använda om en olämplig ägarsituation uppstår.

Specialfastigheters kommersiella uppdrag innebär vidare att bolagets fastigheter kan komma att överlåtas till annan ägare, i syfte att bereda vinst eller för att omstrukturera fastighetsportföljen. Myndigheterna ser det som en brist att det i sådana fall inte föreligger en skyldighet att, innan en överlåtelse sker, samråda med berörd myndighet. Ett tungt vägande skäl för sådan samrådsskyldighet är att Specialfastigheter som aktiebolag inte har möjlighet att få tillgång till samma typ av information som berörda myndigheter, vilket kan krävas för att identifiera olämpliga förvärvare. Det kan övervägas om samråd ska vara tillräckligt, eller om även myndighetens tillstånd för överlåtelse

ska inhämtas. Oaktat vägval, ifråga om tillståndsplikt eller samrådsskyldighet, kan det vara lämpligt att Specialfastigheter genom ägaranvisning ges ett utvidgat uppdrag, som innebär en ökad skyldighet att efterfråga och iaktta myndigheternas intressen vid en fastighetsöverlåtelse.

5. Hantering av riskfyllda ägarförhållanden

I det föregående har redogjorts för att förändring av fastighetsägende kan inträffa under den tid som en statlig myndighet är bunden av ett hyresavtal samt att det är en naturlig och ofrånkomlig företeelse på en fri hyresmarknad att fastigheter omsätts. Fråga uppstår därmed om och hur man kan hantera en situation som innebär att det uppstår ägarförhållande som bedöms som en säkerhetsrisk för den statliga myndighetens verksamhet i en hyrd lokal och myndigheten inte har möjlighet att avflytta. De arbetsmetoder som Myndigheterna har identifierat ovan bedöms inte vara tillräckliga för att hantera dessa situationer. Myndigheterna har därför identifierat några metoder som effektivt skulle kunna hantera denna problematik enligt nedan. I samband härmed bör det finnas möjlighet för staten att på något allmänt sätt kontrollera ägarövergångar i syfte att hantera säkerhetsrisker om uppstår då.

5.1 Frivillig ägarförändring (utköp)

Ägare till en fastighet kan skifta under den tid som staten är bunden av ett hyresavtal. Det har redogjorts för att det enda verk samma remediet mot riskfyllda ägarförhållanden som uppstår är att säga upp hyresavtalet och omlokalisera till annan lokal. Vidare redogjordes för att när alternativa lokaler inte omedelbart fanns tillgängliga och myndigheten därför var tvingad att sitta kvar i den aktuella lokalen, en uppsägning inte var en effektiv åtgärd.

När myndigheten således nödgas sitta kvar i en lokal i en fastighet som har fått ett ägarförhållande som bedöms vara en säkerhetsrisk föreslås därför att myndigheten självständigt ges möjlighet att förändra ägarsituationen. På frivillig bas kan detta ske genom att myndigheten tar kontakt med fastighetsägaren och förhandlar ett utköp av fastigheten. Utköpet kan förhandlas för tredje parts räkning men myndigheten bör själv också kunna uppträda som köpare. Det sistnämnda kan åstadkommas genom att regeringen beslutar att Myndigheterna blir fastighetsförvaltande myndigheter enligt

förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. Därmed skulle myndigheten kunna köpa ut en fastighet och sälja den vidare till annan icke riskfylld ägare med stöd av 2 § i nämnda förordning.¹⁰

Det bör nämnas att Domstolsverket har prövat denna metod med tredje part för utköp i en situation där ett riskfyllt ägarförhållande uppstått. Det kunde därvid konstateras att det var mycket svårt att genomföra då det fanns få intresserade tredje parter som både kunde och ville medverka. Försöket misslyckades eftersom processen drog ut på tiden och den som skulle köpas ut ställde helt orimliga ekonomiska krav som ledde till att tredje parten backade ur. Därför vore det mer lämpligt och effektivt om Myndigheterna gavs möjligheten att själva inträda som förvärvare av fastigheten. Utköpet skulle då kunna genomföras snabbt och effektivt. Ett sådant förvärv *syftar således endast till att förändra* ett ägarförhållande som bedöms riskfyllt.

I sammanhanget bör nämnas att det förutom säkerhetsrisker i fastigheters ägarförhållanden även finns andra förhållanden som talar för att myndigheter bör ha möjlighet att gå in som temporära fastighetsägare. För ett effektivt genomförande av nybyggnadsprojekt kan det med hänsyn till tid och kostnader vara fördelaktigt om myndigheten är huvudman fram till den tidpunkt ett färdigt hyresobjekt föreligger. Som exempel kan nämnas uppförande av mycket högt specialiserade och unika byggnadsobjekt som annars inte finns tillgängliga på hyresmarknaden och som enbart uppförs för den unika verksamhet som myndigheten bedriver. Dessa objekt har visat sig vara svåra att få in anbud på pga olika kommersiella risker med genomförande, detaljplaner och finansiering. Om myndigheten själv kunde genomföra hela processen fram till tillträdet så skulle alla dessa risker lyftas bort från den part som slutligt ska äga. Det skulle skapa ett helt annat intresse från tagare av dessa fastighetsobjekt. I en avslutande upphandling av fastighetsägare och hyresvärd skulle man kunna säkerställa att riskfyllda ägarförhållanden undviks.

Det finns således tungt vägande skäl till att ge Myndigheterna möjligheten att själva förvärva en fastighet temporärt med syftet att

¹⁰ Transaktionsmodellen är i princip en "sale&leaseback" affär vari fastighetens pris och alla avtalsvillkor i hyresavtalet är utformade av myndigheten och utgör krav i upphandlingen som alla anbudsgivare måste acceptera vilket innebär att upphandlingen fokuseras på ren priskonkurrens (lägsta hyra).

skapa ett säkert ägarförhållande av fastigheten under Myndigheternas hyrestid.

5.2 Tvingande ägarförändring (expropriation)

Alla ägarsituationer som bedöms riskfyllda kan inte lösas på frivillig basis. Så är fallet om det riskfyllda ägarförhållandet har uppkommit i syfte att skada eller påverka den verksamhet som bedrivs i den av Myndigheten hyrda lokalen. I sådana fall krävs ett mer effektivt verktyg. Genom att exproprieras äganderätten kan även sådana ägarförhållanden korrigeras. Metoden skulle i så fall genomföras på samma sätt som vid ett frivilligt utköp dvs att i första hand erbjuda ett frivilligt utköp och om det inte accepteras, exproprieras ägandet genom ett tvångsförvärv. Därefter utbjuds fastighetsobjektet till försäljning på samma sätt som beskrevs i föregående punkt.

En av de inskränkningar i egendomsskyddet som enskilda kan behöva tåla är expropriation. Med uttrycket expropriation eller annat sådant förfogande i 2 kap. 15 § regeringsformen avses olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som innebär ett överförande eller ianspråktagande av rätten. Expropriation avser alltså inte enbart en total överföring av en hel eller en del av en fastighet utan även att en fastighet tas i anspråk med nyttjanderätt eller servitutsrätt.¹¹

Vad som får exproprieras och hur det i så fall ska gå till regleras i expropriationslagen (1972:719). Enligt 1 kap. 1 § får en fastighet som tillhör annan än staten tas i anspråk genom expropriation med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Genom expropriation får även särskild rätt till fastighet upphävas eller begränsas, om rättigheten tillkommer annan än staten.

Det finns även andra former av och regler för tvångsinlösen av fastigheter.¹² Här behandlas dock huvudsakligen expropriation enligt expropriationslagen.

¹¹ Jfr prop. 1993/94:117 s. 49.

¹² Bland annat i plan- och bygglagen (2010:900), bostadsförvaltningslagen (1977:792), fastighetsbildningslagen (1970:988) och miljöbalken.

5.2.1 Expropriationsändamål

Sådana angelägna allmänna intressen som avses i 2 kap. 15 § regeringsformen framgår i expropriationslagen genom den uppräkningslista av expropriationsändamål som finns i 2 kap. Expropriation får ske för att

- ge en kommun, region eller kommunalförbund möjlighet att förfoga över mark eller annat utrymme som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning (1 §),
- bereda utrymme för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation (2 §),
- tillgodose allmänt behov av elektrisk kraft eller annan drivkraft, vatten, värme eller likartad nytta eller av att bortföra eller oskadliggöra avloppsvatten eller annan orenlighet (3 §),
- bereda utrymme åt näringsverksamhet eller anläggning därför av större betydelse för riket eller orten eller för viss befolkningsgrupp (4 §),
- upprätta skydds- eller säkerhetsområde eller bereda utrymme för särskild anordning, om området eller anordningen behövs till skydd mot naturhändelse som är menlig från allmän synpunkt, mot vatten- eller luftförorening eller mot menlig inverkan i övrigt från industri eller annan anläggning (5 §),
- ge staten möjlighet att förfoga över mark eller annat utrymme som genom en förestående ändring av riksgränsen ska föras över till det andra landet (6 a §),
- försätta eller hålla fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma (7 §),
- tillgodose den allmänna fiskevården eller för vetenskapliga undersökningar och försök i fråga om fiske (7 a §),
- bevara bebyggelse eller fornlämning med ett högt historiskt eller kulturhistoriskt värde eller bereda tillräckligt utrymme däromkring (8 §),
- bevara område som nationalpark, naturreservat eller naturminne eller för att annars tillgodose väsentligt behov av mark eller anläggning för idrott eller friluftsliv, om marken eller

anläggningen är avsedd att hållas tillgänglig för allmänheten (9 §).

Expropriation får också ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret (6 §).

Slutligen får expropriation ske i annat fall än som avses i 1–9 §§ för att tillgodose behov av utrymme för byggnad, lokal eller annan anläggning för verksamhet som staten, en kommun, en region eller ett kommunalförbund har att tillgodose eller som annars är av väsentlig betydelse för riket eller orten eller för en viss befolkningsgrupp (10 §).

Expropriationstillstånd ska inte meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den (12 §).

De olika expropriationsändamålen har sammanförts i skilda huvudgrupper där ändamålet inom varje grupp anges så vidsträckt att likartade lösningsfall ryms under samma regel.¹³

5.2.2 Säkerhetsbrister som expropriationsändamål

Närmast till hands ligger bestämmelserna i 2 kap. 6 och 7 §§ enligt vilka expropriation får ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret (6 §), och för att försätta eller hålla fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma (7 §).

Förutsättningarna för att expropriation ska kunna ske för detta ändamål är att grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma. Innebörden av begreppet grov vanvård har inte belysts i förarbetena. Vilken bevisning som ska krävas är beroende av omständigheterna i det särskilda fallet. Om ägaren flera gånger har underlåtit att rätta sig efter förelägganden att hålla fastigheten i tillfredsställande skick, bör det som regel finnas skäl till expropriation. Expropriation har också ansetts kunna ske i sådana fall då det kan otvetydigt visas att ägaren systematiskt vanvårdar fastigheten. Förutsättningar för expropriation

¹³ Prop. 1972:109 s. 192.

har sammanfattningsvis angetts vara att fastighetsägaren klart visat brist på intresse eller förmåga att hålla fastigheten i skick.¹⁴

Vanvård av en fastighet drabbar i första hand drabbar de som bor i fastigheten. Expropriationsbefogenheten är dock inte begränsad till enbart bostadsfastigheter. Också byggnader som används som arbetslokaler eller annat kan exproprieras vid grov vanvård.¹⁵

För att expropriation ska kunna tillåtas med stöd av denna paragraf krävs alltså att man kan konstatera dels brister på fastigheten, dels brister med avseende på ägarens person när det gäller skötseln av fastigheten. Det borde medföra att en grovt vanvårdad fastighet, som nyligen har övergått till en person som i övrigt är känd för en god skötsel av sina fastigheter, inte kan exproprieras. Expropriation syftar enligt paragrafen till att försätta eller hålla fastigheten i tillfredsställande skick. I det nyss angivna fallet torde detta syfte uppnås om den nye ägaren får fortsätta förvaltningen.¹⁶

Det finns inget klagande av begreppet grov vanvård i praxis. I de domar från mark- och miljödomstol som finns handlar det om förorenade och övergivna byggnader som förfaller och där fastighetsinnehavaren medger expropriation. I domskälen står därför bara i princip att förutsättningarna för expropriation enligt ändamålet i 2 kap. 7 § expropriationslagen är uppfyllda.¹⁷

De regeringsbeslut som har fattats och gett rätt till expropriation med stöd av 2 kap. 7 § expropriationslagen gäller kraftigt eftersatt underhåll av fastigheter.¹⁸

När det gäller att förhindra att en byggnad vanvårdas i sådan utsträckning att där bosatta eller arbetande personer inte kan sägas ha godtagbara bostäder eller arbetslokaler finns flera möjligheter att ingripa. Olika missförhållanden som har uppstått kan avhjälpas genom förelägganden som kan meddelas enligt exempelvis miljöbalken, plan- och bygglagen, bostadsförvaltningslagen och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. I vissa fall kan även en fastighet lösas in. De här

¹⁴ Prop. 1970:133 s. 54 och 1972:109 s. 211.

¹⁵ Prop. 1970:133 s. 54 och 1972:109 s. 209.

¹⁶ Dahlsjö, Hermansson & Sjödin, Expropriationslagen (7 juli 2022, JUNO), kommentaren till 2 kap. 7 §.

¹⁷ Till exempel Mark- och miljödomstolen i Växjö dom i mål nr F 2779-20, Mark- och miljödomstolen i Nacka dom i mål nr F 9055-21 och Mark- och miljödomstolen i Östersunds dom i mål nr F 1350-15.

¹⁸ Regeringens beslut 1981-11-12 (dnr Pl 1762/180) och 2004-06-10 (dnr M2002/1882/F/P).

möjligheterna att ingripa har ansetts vara relativt ändamålsenliga i normalfallet. Ett visst behov har dock ansetts finnas av att kunna ingripa på annat sätt, om till exempel fastighetsägaren av ekonomiska eller andra skäl är ur stånd att godtagbart sköta sin fastighet eller om ägaren systematiskt utnyttjar sin fastighet till det yttersta utan hänsyn till vare sig omgivningen eller de personer som bor eller arbetar i byggnaden. När varken anvisningar, förelägganden eller tvångsförvaltning hjälper, har det ansetts att expropriation är den enda återstående möjligheten.¹⁹

Avgörande för om expropriationsgrunden i 2 kap. 7 § expropriationslagen är tillämplig för att exproprieras fastigheter på grund av säkerhetsbrister som rör fastigheten på något sätt är alltså om säkerhetsbristerna kan anses vara grov vanvård i lagens mening. Fastighetsägaren ska klart ha visat brist på intresse eller förmåga att hålla fastigheten i skick, till exempel genom att inte följa förelägganden som har meddelats för att rätta till brister i fastigheten. Den vägledning som finns i förarbeten, praxis och litteratur tyder på att det är de boendes eller verksammas perspektiv som ska vara avgörande för frågan om vad vanvård är.²⁰ De exempel som finns i praxis handlar om brister som gäller sanitära förhållanden. Fastigheterna som har exproprierats har varit förorenade och övergivna.

Bestämmelsen om expropriation av vanvårdade fastigheter har dock fått en mycket allmängiltig utformning på grund av att den ska täcka in många vitt skilda situationer.²¹ Det finns ingenting som tyder på att lagstiftaren har velat avgränsa expropriationsändamålet till just vanvård i form av otillfredsställande sanitära förhållanden. De förelägganden som kan meddelas med stöd av andra lagar och vars oförmåga eller ovilja att följa kan leda till att expropriationsändamålet är uppfyllt kan omfatta vissa brister i säkerheten, till exempel brandsäkerhet.²² De säkerhetsbristerna gäller dock risker för personers liv och hälsa samt risker för miljön.²³ Det är alltså inte uteslutet att en fastighet skulle kunna exproprieras med stöd av 2 kap. 7 §

¹⁹ Dahlsjö, Hermansson & Sjödin, Expropriationslagen (7 juli 2022, JUNO), kommentaren till 2 kap. 7 §.

²⁰ Prop. 1970:133 s. 54.

²¹ Dahlsjö, Hermansson & Sjödin, Expropriationslagen (7 juli 2022, JUNO), kommentaren till 2 kap. 7 §.

²² Till exempel lagen om skydd mot olyckor.

²³ Till exempel miljöbalken.

expropriationslagen på grund av allvarliga säkerhetsbrister som innebär risker för liv och hälsa för de personer som vistas i fastigheten.

Det är dock tveksamt om olika säkerhetsbrister som är hänförliga till ägandet av fastigheten, till exempel ekonomiska eller andra oegentligheter eller kriminell verksamhet hos innehavaren kan anses utgöra vanvård i den mening som avses i bestämmelsen. Om sådana förhållanden leder till att fastighetsinnehavaren försummar underhållet i sådan grad att allvarliga säkerhetsbrister uppstår kan det däremot tänkas att 2 kap. 7 § expropriationslagen skulle kunna vara tillämplig. Då är det dock inte säkerhetsbrister hänförliga till själva ägandet av fastigheten som är avgörande, utan sådana brister hänförliga till skötseln av fastigheten. Om till exempel en kriminellt belastad fastighetsinnehavare håller en fastighet i tillfredsställande skick finns sannolikt inte möjlighet att exproprieras fastigheten.

Det räcker inte heller att ett expropriationsändamål är uppfyllt för att expropriation ska få ske. Det krävs också att ändamålet inte lämpligen bör tillgodoses på annat sätt och att olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt inte överväger de fördelar som kan vinnas genom den. De möjligheter som finns genom olika speciallagar till exempelvis rättelse på fastighetsägarens bekostnad måste alltså anses vara otillräckliga för att expropriation ska få ske. Det borde därför krävas mycket allvarliga säkerhetsbrister för att expropriation ska få ske med stöd av 2 kap. 7 § expropriationslagen.

Nuvarande expropriationsändamål i 2 kap. 7 § expropriationslagen tillåter sannolikt expropriation på grund av säkerhetsbrister som uppstått på grund av bristande underhåll av en fastighet och som innebär risker för liv och hälsa eller miljön. Det är dock sannolikt uteslutet att något av nuvarande expropriationsändamål tillåter expropriation på grund av säkerhetsbrister i fastigheten som är hänförliga till ägandet. För att expropriation ska få ske på den grunden krävs därför ett nytt eller utökat expropriationsändamål.

5.2.3 Lagstiftningsmetod

Vid sidan av expropriationslagen finns bestämmelser om rätt till tvångsinlösen i olika författningar. Ett försök gjordes att samla expropriationsändamålen i expropriationslagen när den nu gällande versionen utreddes. Någon fullständig översyn och samling gjordes däremot inte.²⁴

Behovet av översyn av ändamålsbestämmelserna finns kvar. Ett sådant arbete kräver dock ett större utredningsarbete än vad som ryms inom regeringsuppdraget. För att möjliggöra expropriation av en fastighet på grund av säkerhetsbrister kopplat till innehavet av en fastighet måste därför ett nytt expropriationsändamål införas i 2 kap. expropriationslagen. Exempelvis skulle ett sådant expropriationsändamål utformas så att det tar sikte på ägarens förhållanden i ett bredare perspektiv avseende ekonomiska eller andra oegentligheter eller kriminell verksamhet. Detta omfattar alla fysiska personer som har någon koppling till ägaren direkt eller indirekt. Här avses dels t ex styrelseledamöter i ägarbolaget eller i något annat bolag som är kontrollerande t ex ett moderbolag och dels fysiska personer som äger aktier i ägarbolag, moderbolag eller andra koncernbolag. Alternativt kan 2 kap. 7 § expropriationslagen ändras så att expropriationsändamålet utökas till att omfatta även säkerhetsbrister kopplat till innehavet av en fastighet.

5.2.4 Särskilt om domstolarna

Rättskipningen utövas av domstolarna.²⁵ Även om det i dagsläget saknas uttryckliga regler i svensk rätt om att rättskipningen ska utföras av oberoende och opartiska domstolar borde säkerställandet av det vara utgångspunkten för det nya expropriationsändamålet.

Tillgången till ett effektivt rättsskydd av oberoende och opartiska domstolar brukar räknas som en av de grundläggande beståndsdelarna i en rättsstat. Både Europadomstolen och EU-domstolen har i många

²⁴ Prop. 1972:109 s. 190–192.

²⁵ Jfr 1 kap. 8 § regeringsformen.

avgöranden uttalat sig om vad som krävs för att en domstol ska anses oberoende och opartisk.²⁶ Även om de två begreppen ofta bedöms i ett sammanhang anses oberoendet framför allt ta sikte på en domstols struktur medan opartiskheten främst rör den enskilde beslutsfattaren.²⁷

Opartiskheten innefattar såväl en subjektiv som en objektiv del. Den subjektiva delen avser framför allt frågan om den enskilde domaren har förutfattade meningar och fördomar. Den objektiva opartiskheten rör främst domstolsförfarandet som sådant. Exempelvis har opartiskheten ifrågasatts i fall där intresseledamöter eller politiskt tillsatta jurymedlemmar har deltagit i avgörandet.²⁸

Kravet på domstolars oberoende innefattar såväl en extern som en intern aspekt. Den externa aspekten tar framför allt sikte på oberoendet i förhållande till utomstående organ och personer. Vid bedömningen av om en domstol är oberoende ska beaktas bland annat formerna för utnämning av domstolens ledamöter och längden på deras förordnanden, de garantier som finns mot yttre påverkan samt om domstolen uppfattas som oberoende.

För att en domstol ska anses vara oberoende och opartisk är det alltså även viktigt att den uppfattas som det. Det räcker dock inte att en part själv anser att en domstol inte är oberoende utan det krävs att det även på objektiva grunder finns fog för den uppfattningen för att en domstol rent formellt ska anses inte vara oberoende.

Även om en domstol rent formellt uppfyller alla krav på att vara oberoende och opartisk är vad som kallas för processuell rättvisa därmed mycket viktigt för förtroendet för domstolsprocessen och hela rättssystemet. Med processuell rättvisa menas något förenklat att de inblandade uppfattar att de behandlas rättvist. Den processuella rättvisan är också mycket viktig för viljan att följa beslut som

²⁶ Se från Europadomstolen bland annat rättsfallen *Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*, [GC], no. 2312/08 and 34179/08, 18 juli 2013, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, [GC], no. 26374/18, 1 december 2020, *Reczkowicz v. Poland*, no. 43447/19, 22 juli 2021, *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, no. 49868/19 and 57511/19, 8 november 2021 samt *Grzegda v. Polen*, [GC], no. 43572/18, 15 mars 2022.

Se från EU-domstolen bland annat rättsfallen *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, *Kommissionen mot Polen*, C-619/18, EU:C:2019:531, *Kommissionen mot Polen*, C-192/18, EU:C:2019:924, *A.K.*, C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, *Kommissionen mot Polen*, C-791/19, EU:C:2021:596 samt *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*, C-748/19--C-754/19, EU:C:2021:931.

²⁷ SOU 2023:12 s. 215.

²⁸ Se bl.a. *Langborger v. Sweden*, no. 11179/84, 22 juni 1989 och *Holm v. Sweden*, [GC], no. 14191/88, 25 november 1993.

meddelats av myndigheter, däribland domstolar. Uppfattningen av att behandlas rättvist är till och med viktigare i det avseendet än uppfattningen att beslutet i sig är rättvist eller att beslutet har gått den väg som man har önskat.²⁹

Den nuvarande svenska regleringen skyddar domstolarnas och domarnas oberoende i väsentliga delar. Domstolsväsendets oberoende får dessutom anses fungera väl i Sverige i dag. Det är samtidigt viktigt att oberoendet kan garanteras även i mer oroliga tider.³⁰

5.2.5 Särskilt om Kriminalvården och Polismyndigheten

Enbart det faktum att statliga medel går till en oseriös hyresvärd, skulle förstås i sig vara förtroendeskadligt för allmänhetens syn på myndigheternas verksamhet, vilket i förlängningen kan komma att påverka synen på hela rättskedjan negativt. Det är dock också en förtroendefråga för synen på rättskipningen, särskilt ifråga om häkten och arrester, om ett olämpligt ägarförhållande gör att det uppfattas finnas en förhöjd risk att information förs in eller ut från häktet eller arresten under pågående förundersökning. Risker för skadat förtroende för rättskipningen riskerar uppstå oavsett om någon sådan information faktiskt kan utfås genom ägarförhållandet. Därutöver utgör det, ifråga om häkten och anstalter, en konkret säkerhetsrisk om information om objekten, såsom relationshandlingar till byggnaderna, skulle riskera komma i händerna på personer med intresse att möjliggöra en rymning, eller i annat syfte ta sig in till eller skada hyresobjektet eller personer som befinner sig inne i detta. Detsamma gäller ifall en antagonist skulle komma över känslig information om polishus och på så sätt kunna sabotera eller kartlägga polisens arbete.

En ytterligare säkerhetsrisk är kopplad till fastighetsägarens rätt till tillträde till hyresobjektet, för tillsyn, kontroller eller arbete på hyresobjekten. Det utgör en säkerhetsrisk om en hyresvärd som kan ha kopplingar till organiserad brottslighet eller på annat sätt är förenad med en ökad riskbild, kan vara med och påverka vilka personer som får tillträde till myndigheternas lokaler. Riskerna i samband med tillträde

²⁹ Se bl.a. BRÅ, Rapport 2013:11, Bemötande i domstol, s. 23–24.

³⁰ SOU 2023:12 s. 286.

kan förstås till stor del begränsas, dels genom att tillträde av fastighetsägarens representanter bara ges när det är absolut nödvändigt, dels genom kontinuerlig övervakning och kontroll vid platsbesök. Även med iakttagande av försiktighetsåtgärder skulle det dock vara olämpligt att en hyresvärd, vilken bedöms vara en säkerhetsrisk, kan påverka vem som får tillträde till hyresobjektet. Tillträde till hyresobjekten krävs som regel i någon mån, förstås beroende på hur gränsdragningslistor utformats, för att hyresvärdens skyldigheter till exempelvis myndighetskontroller och underhåll av hyresobjektet ska kunna utföras.

För ett fungerande hyresförhållande ska kunna vidmakthållas, med en rimlig resurshantering, krävs att det finns ett grundläggande förtroende mellan hyresgäst och hyresvärd. Alternativet, vilket närmast förutsätter att hyresgästen övertar allt ansvar för underhållsarbeten och kontroller av hyresobjektet, skulle direkt motverka syftet med hyresförhållandet.

5.2.6 Expropriation bör få ske

Ägande av fastigheter innebär en möjlighet till otillbörlig påverkan. Påverkan kan ske genom att domstolens och de rättsvårdande myndigheternas verksamhet förhindras eller i vart fall försvåras på olika sätt av fastighetsägaren. Även vetskapen om att en byggnad ägs av en person som till exempel är kriminellt belastad eller i övrigt ägnar sig eller har ägnat sig åt aktiviteter som kan skada förtroendet för själva rättsprocessen kan påverka uppfattningen om en domstols oberoende. En sådan uppfattning kan också påverka förtroendet för rättskipningen negativt, vilket i förlängningen kan inverka negativt på personers vilja att följa myndighetsbeslut. Faktorer kopplat till fastighetens ägande riskerar på så sätt att motverka en effektiv och rättssäker rättskipning.

Det är osannolikt att ett hyresförhållande medvetet ingås med en fastighetsägare som redan på förhand är känd för till exempel kriminell verksamhet eller andra förtroendeskadliga aktiviteter. Ägandeförhållandena är dock inte sällan oklara eller komplicerade genom att de till exempel paketeras i olika bolag. Vem som är den

egentliga fastighetsägaren är därför inte alltid lätt att ta reda på. I ett hyresförhållande finns också risken att fastigheten och därmed även hyreskontraktet överläts från en skötsam till en mindre skötsam fastighetsägare. Det är av yttersta vikt att förhindra att domstolar och andra rättsvårdande myndigheter hamnar i en sådan situation.

Om en situation ändå uppstår eller upptäcks som innebär att förhållanden kopplade till fastighetens ägande på något sätt innebär en risk för påverkan på en domstols eller rättsvårdande myndighets oberoende eller opartiskhet måste staten kunna agera för att garantera en effektiv och rättssäker rättskipning. I yttersta fall behöver staten därför ha möjlighet att ta över ägandet av en fastighet. En fastighet bör därför få tas i anspråk genom expropriation för att upprätthålla förtroendet för domstolarna och de rättsvårdande myndigheterna.

5.2.7 Höga krav bör ställas för att expropriation ska få ske

För att expropriation ska få ske på den föreslagna grunden bör det krävas att det finns faktorer kopplade till fastighetens ägande som innebär en risk för att otillbörlig påverkan kan utövas på den verksamhet som bedrivs i fastigheten. En sådan faktor är typiskt sett att fastighetens ägare ägnar sig eller har ägnat sig åt aktiviteter som riskerar att påverka förtroendet för verksamheten. Redan risken för att otillbörlig påverkan kan utövas borde vara tillräckligt för att expropriation ska få ske. Det bör därför inte krävas att det finns någon koppling till brottslig verksamhet. Även oegentligheter som inte har lett till fällande domar men som kan verka förtroendeskadande bör kunna vara tillräckligt för att staten ska få ingripa.

Vilka typer av förtroendeskadliga aktiviteter som kan innebära en risk för otillbörlig påverkan och därmed att expropriationsändamålet är uppfyllt behöver utredas. Även om det handlar om vitt skilda situationer borde ledning kunna hämtas från den kommande utredningen *Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd*.³¹ Det skulle därmed kunna handla om bristande regelefterlevnad (exempelvis bidragsfusk

³¹ Dir. 2023:158.

eller annat missbruk av välfärdssystemet och skulder till det allmänna och till enskilda) eller association eller annat närmare samröre med eller deltagande i olika typer av kriminella nätverk eller våldsbejakande eller extremistiska organisationer eller miljöer som hotar grundläggande värderingar. Det skulle också kunna handla om andra typer av ekonomiska oegentligheter (exempelvis allvarligare brister i bokföring) eller i övrigt fall där fastigheten eller andra tillgångar i ägarens verksamhet inte står i proportion till dennes legitima förvärvskällor eller förmögenhetsförhållanden i övrigt (jämför vad som gäller för självständigt förverkande enligt 5.3 nedan).

Det är uteslutande företag som äger de fastigheter som det är fråga om. Expropriationsändamålet borde därmed kunna vara tillämpligt i fall där någon med ledande ställning inom bolaget eller som ingår i kretsen av ägare med ett kvalificerat innehav i bolaget har ägnat sig åt sådana förtroendeskadliga aktiviteter som exemplifieras ovan.³²

Enligt 2 kap. 12 § expropriationslagen ska en proportionalitetsbedömning göras innan expropriation sker. I förarbetena framhålls att expropriationsinstitutet inte är avsett att tillgripas i alla situationer där ett expropriationsändamål ska tillgodoses. I praktiken kommer expropriation som regel till användning bara när andra utvägar att nå det avsedda målet är stängda. I de flesta fall torde fastighetsägaren vara beredd att frivilligt överlåta fastigheten på skäliga villkor till den som vill tillgodose ett expropriationsändamål.³³ Det bör betonas att det endast är i extrema undantagsfall som det kan bli aktuellt med expropriation på den nu föreslagna grunden. Syftet är således inte att staten ska äga fler fastigheter än idag eller att inskränka egendomsrätten mer än vad som är absolut nödvändigt. Syftet är att korrigera tveksamma ägarsituationer av fastigheter som kan innebära säkerhetsrisker och förtroendeskada för verksamheten.

³² Jfr de villkor enligt 2 kap. 9 § 3 fastighetsmäklarlagen (2021:516) som måste vara uppfyllda för att ett fastighetsmäklarföretag ska få registreras, prop. 2020/21:119 s. 109.

³³ Prop. 1972:109 s. 218.

5.2.8 Förverkande som metod är inte tillräckligt

Möjligheten att förverka en fastighet skulle kunna vara ett alternativ till expropriation som först måste prövas. Vinster från ett brott ska förverkas (förverkande av brottsvinster).³⁴ En brottsvinst får förverkas från den som har gjort vinst till följd av brottet. En brottsvinst får även förverkas från den som senare har förvärvat egendomen.³⁵ Förverkande i denna form är en särskild rättsverkan av brott, det vill säga en författningsreglerad följd av ett brott som inte är en brottspåföljd och inte heller utgörs av en skyldighet att betala skadestånd. Förverkande kan avse främst brottsvinster (utbyte), hjälpmedel och egendom som varit föremål för brott.³⁶

Det är möjligt att förverka utbyte av det brott som en person döms för men också utbyte som kommer från en inte närmare preciserad brottslighet (så kallat utvidgat förverkande). Utmärkande för denna förverkandeform är att den i grunden fokuserar på illegitimt åtkommen egendom, som inte kan förklaras av till exempel en väl tilltagen förvärvsinkomst, snarare än att bedöma om ett visst brott gett upphov till en viss vinst. Däremot förutsätter även ett utvidgat förverkande att någon döms för ett visst brott.³⁷

Sedan 2024 finns också en möjlighet till så kallat självständigt förverkande. Om det är klart mera sannolikt att egendom härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet, ska egendomen förverkas. I stället för egendomen får dess värde förverkas.³⁸

Vid självständigt förverkande ställs inte upp något krav på ett förverkandeutlösande brott. I stället tar prövningen sin utgångspunkt i viss egendom och prövar om egendomen härrör från brottslig verksamhet. Vad som allmänt sett bör tala för att viss egendom härrör från brottslig verksamhet är att tillgångarna inte står i proportion till innehavarens legitima förvärvskällor eller förmögenhetsförhållanden i övrigt. Vad som förverkas är i praktiken oförklarade tillgångar. Precis som vid utvidgat förverkande saknar det för en sådan förverkandeform betydelse när i tiden den brottsliga verksamheten har ägt rum. Det

³⁴ 36 kap. 3 § brottsbalken.

³⁵ 36 kap. 4 § brottsbalken.

³⁶ Prop. 2023/24:144 s. 202.

³⁷ Prop. 2023/24:144 s. 203.

³⁸ 36 kap. 5 § brottsbalken.

saknar vidare betydelse vilken roll eller delaktighet den enskilde haft i den brottsliga verksamheten. Det behöver alltså inte finnas en koppling mellan innehavet av viss egendom och förekommande brottslighet för att egendomen ska kunna förverkas, till exempel att den som innehar egendomen är knuten till en kriminell gruppering. Däremot kan det naturligtvis ha betydelse för bedömningen av om beviskravet är uppfyllt i det enskilda fallet. Det som är relevant är att en individ eller ett företag vid en viss tidpunkt påträffas med tillgångar som inte står i proportion till personens eller företagets legitima förvärvskällor eller förmögenhetsförhållanden i övrigt. Detta ska inte förstås som att den egendom som förverkas saknar koppling till brottslighet. Tvärtom är syftet att förtjänster från brottslighet ska neutraliseras, men prövningen görs i relation till egendomens ursprung i en inte närmare preciserad brottslig verksamhet.³⁹

Egendom får förverkas endast från den som egendomen tillhör eller den som under vissa förhållanden ska anses vara egendomens ägare.⁴⁰ Förverkande får ske från såväl fysiska som juridiska personer.⁴¹

All egendom kan förverkas, däribland nyttjanderätt till fast egendom, immateriella rättigheter, fordringsrätter och fast egendom. Det ska till exempel inte möta något hinder att förverka en nyttjanderätt till fast egendom från den som är innehavare av nyttjanderätten även om fastigheten i och för sig tillhör någon annan. Omvänt gäller att det bör vara möjligt att förverka fast egendom som är förenad med nyttjanderätt.⁴²

Även om det inte krävs en koppling mellan egendomen som förverkas och ett konkret brott handlar också självständigt förverkande om att från statens håll komma åt egendom som inte har åtkommit på laglig väg. Till skillnad från vad som gäller för förverkande krävs det för att expropriation ska få ske inte att egendomen härrör från brottslig verksamhet. På så sätt säkerställs att fastighet som behövs för att upprätthålla en effektiv och rättssäker rättsskipning kan övertas av staten även när innehavaren av fastigheten ”på pappret” har ekonomiska förutsättningar för att inneha fastigheten. I sådana fall saknas en koppling mellan själva egendomen och brottslighet och

³⁹ Prop. 2023/24:144 s. 257–261 och 421.

⁴⁰ 36 kap. 13 § brottsbalken.

⁴¹ Prop. 2023/24:144 s. 420.

⁴² Prop. 2023/24:144 s. 227.

förverkande kan då inte ske. Även andra former av förtroendeskadliga aktiviteter hos en fastighetsägare kan innebära en säkerhetsrisk för verksamheten. Möjligheten till självständigt förverkande är därmed inte tillräcklig.

5.3 Förvärvstillstånd och förköpsrätt

Behovet av en ökad statlig kontroll över delar av fastighetsmarknaden har lett till att flera utredningar har tillsatts av regeringen under senare år. Förslag har lämnats på både kontrollsystem för staten vid vissa utländska förvärv av fast egendom och statlig och kommunal förköpsrätt.

Ett tillståndsförfarande eller en förköpsrätt kan båda fungera som metoder för att minimera risken för att fastigheter används av personer för kriminella eller andra olämpliga ändamål, till exempel för penningtvätt eller för att utöva otillbörlig påverkan på en hyresgäst. I det senare fallet kan en otillbörlig påverkan få stora skadeverkningar både för enskilda och för samhället om hyresgästen till exempel utövar myndighetsutövning.

Samtidigt är det viktigt med en väl fungerande fastighetsmarknad. Staten kommer fortsatt att vara hyresgäst i de allra flesta fall i lokaler där staten bedriver verksamhet. Vid förslag om ett system med ett tillståndsförfarande eller en statlig förköpsrätt är det därför viktigt att det inte utformas på ett sätt så att det avskräcker fastighetsägare från att hyra ut sina fastigheter till staten.

Nedan redogörs för gällande lag (2023:560) om granskning av vissa utländska direktinvesteringar och tidigare gällande lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. som exempel på tillståndsförfarande respektive förköpsrätt. Därefter går aktuella utredningar för att stärka statlig kontroll på fastighetsmarknaden igenom. Slutligen följer en analys i vilken förslag på förköpsrätt och tillståndsförfarande presenteras.

5.3.1 Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar

Genom lagen om granskning av utländska direktinvesteringar finns en skyldighet för den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet att göra en anmälan om detta till granskningsmyndigheten innan investeringen genomförs.

När en fullständig anmälan har kommit in till granskningsmyndigheten ska beslut fattas om att lämna anmälan utan anmärkning eller om att inleda en granskning. Vid granskningsmyndighetens prövning beaktas om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt, om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen, och om det finns andra omständigheter kring investeraren som innebär att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

En utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet ska förbjudas om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. I annat fall ska investeringen godkännas.

Lagen är endast tillämpliga på vissa utpekade verksamheter och omfattar inte direkta överlåtelse av fast egendom. Om det finns fast egendom i verksamheten kommer den dock att ingå som en del av bedömningsunderlaget vid granskningen.

5.3.2 Den tidigare kommunala förköpsrätten

Lagen om förvärfv av hyresfastighet m.m. gällde 1976–2010. Syftet med lagen var att förhindra spekulativa överlåtelse av hyresfastigheter och att hålla olämpliga fastighetsägare borta från hyresmarknaden. Enligt lagen fick fast egendom som taxerades som hyreshusenhet förvärfvas

endast efter tillstånd av hyresnämnden. Tillstånd behövdes dock först om den kommun där fastigheten fanns begärde hyresnämndens prövning.

De förvärv som omfattades av lagen var köp, byte eller gåva, tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening samt fusion eller delning enligt aktiebolagslagen. Förvärv genom bodelning, arv eller testamente krävde därmed inte något tillstånd. Från kravet på förvärvstillstånd fanns undantag när det gällde vissa förvärv.

En överlåtare eller en förvärvare av fast egendom som var taxerad som hyreshusenhet skulle inom viss tid från förvärvet anmäla det till den kommun där fastigheten fanns. Kommunen hade sedan möjlighet att begära att hyresnämnden skulle pröva om förvärvstillstånd skulle ges.

Förvärvstillstånd skulle enligt lagen inte ges

- om förvärvaren inte kunde visa att denne var i stånd att förvalta fastigheten,
- om förvärvaren inte kunde göra sannolikt att syftet med förvärvet var att förvalta fastigheten och hålla den i ett sådant skick att den motsvarade de anspråk de boende enligt lag hade rätt att ställa,
- om det kunde antas att förvärvaren i något annat avseende inte skulle komma att följa god sed i hyresförhållanden, eller
- om förvärvaren med hänsyn till brottslig verksamhet eller på annat sätt från allmän synpunkt var olämplig att inneha fastigheten.

Om ett förvärv som omfattades av anmälningsplikten inte anmäldes på det sätt och inom den tid som angavs i lagen, blev förvärvet ogiltigt. Detsamma gällde om en ansökan om förvärvstillstånd inte gjordes eller om förvärvstillstånd vägrades genom hyresnämndens beslut. Om lagfart hade meddelats trots att något förvärvstillstånd inte fanns, var dock förvärvet ändå giltigt.

5.3.3 Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34)

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillsattes 2017 med uppdrag att granska flera totalförvarsfrågor. Kommittén skulle bland annat bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret. Kommittén skulle även analysera om lagstiftning om statlig förköpsrätt av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet bör införas i Sverige.⁴³ Kommittén tog namnet Kommittén för förbättrat skydd för totalförvarsverksamhet (Totalförvarskommittén) och redovisade 2019 uppdraget i slutbetänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34).

Totalförvarskommittén föreslog att ett statligt kontrollsystem ska införas med möjlighet för staten att granska och vid behov villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av viss egendom som kommittén bedömer är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Systemet föreslogs omfatta hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Kommittén föreslog också att det ska införas ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar som med hjälp av staten inrättats för behov inom civilt försvar endast får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller en region efter medgivande från staten.

Huvuddelen av remissinstanserna välkomnade att åtgärder vidtas för att stärka skyddet för egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Ett flertal remissinstanser ansåg dock att förslaget var otydligt i fråga om vilken egendom som skulle omfattas av kontrollsystemet. Från flera håll framfördes att de av kommittén föreslagna definitionerna av hamn och flygplats inte svarar mot verkliga förhållanden och att kontrollsystemet även borde vara tillämpligt på överlåtelser och upplåtelser av annan egendom som är viktig för totalförsvaret. Bland annat framfördes att kontrollsystemet borde omfatta kritiska anläggningar inom elförsörjningen, anläggningar som tidigare använts av det militära och civila försvaret samt fastigheter i närheten av skyddsobjekt, säkerhetskänsliga

⁴³ Kommittédirektiv 2017:31

verksamheter och samhällsviktiga verksamheter. Ett antal remissinstanser riktade kritik mot förslaget och pekade på otydligheter i hur kontrollsystemet ska fungera, olika sätt att kringgå systemet samt framförde att vissa ersättningsfrågor och förslagets förenlighet med EU-rätten behövde ses över.

Efter remitteringen av förslaget tillsattes en ny utredning som fick i uppdrag att ta ställning till om och i så fall hur statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret.⁴⁴ Utredningen tog namnet *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84) och skulle bland annat bedöma om ett sådant kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslagit bör införas och vilka ändringar som då behöver göras, se nedan.

5.3.4 Vem äger fastigheten (SOU 2023:55)

Utredningen tillsattes 2022 med uppdrag att föreslå åtgärder för att skärpa kontrollen vid överlåtelser av fastigheter.⁴⁵ Syftet är att skydda bostadshyresgäster mot oseriösa överlåtelser av hyresfastigheter och hindra att den svenska fastighetsmarknaden utnyttjas för brottslighet.

Utredningen föreslog en ny hyresförvärvslag som ska tillämpas på överlåtelser och vissa associationsrättsliga förvärv av hyresfastigheter. Den som förvärvar en hyresfastighet ska vara skyldig att anmäla förvärvet till kommunen senast tre månader efter förvärvet. Anmälan får också göras innan förvärvet görs. Om kommunen anser att det finns skäl för det, ska den överlämna anmälan till hyresnämnden för granskning. I annat fall ska kommunen lämna anmälan utan åtgärd. Lagen ska endast vara tillämplig på bostadsfastigheter. Granskningen ska alltså endast avse förvärv av hyreshus i vilka det finns bostäder.

Förslaget har remitterats vid årsskiftet 2023/2024 och bereds i Regeringskansliet.

⁴⁴ Kommittédirektiv 2022:121

⁴⁵ Kommittédirektiv 2022:93

5.3.5 Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38)

Utredningen tillsattes 2022 med uppdrag att lämna förslag till en ny förköpslag som ger en kommun rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom.⁴⁶

2023 fick utredningen genom tilläggsdirektiv i uppdrag att lämna förslag på en förköpslag som ger kommuner rätt att, utifrån andra grunder än de som uppdraget tidigare utgått från, träda in i köparens ställe vid köp av fast egendom. Vidare fick utredningen även i uppdrag att lämna förslag på en förköpslag som ger staten rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid köp av fast egendom samt att lämna förslag på författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar och elektronisk ansökan i alla inskrivningsärenden.⁴⁷

Utredningen föreslog en statlig förköpsrätt för förvärv av fastigheter för det militära försvaret och det civila försvaret samt en kommunal förköpsrätt för förvärv av fastigheter för motverkande av organiserad brottslighet. Det föreslås ingen begränsning av vilka fastigheter som skulle kunna komma i fråga för förköpsrätten. En överlåtelse som omfattas av förköpsrätt ska anmälas. Vid prövning av förköpsrätten ska omständigheter som fastighetens belägenhet och den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till fastigheten särskilt beaktas. Det kan även finnas omständigheter hos förvärvaren som medför behov av förköp för det militära eller civila försvaret respektive för att motverka organiserad brottslighet. Statens respektive kommunens behov av en viss fastighet för det militära och det civila försvaret respektive för motverkande av den organiserade brottsligheten ska också kunna vägas in i prövningen.

Förslaget har remitterats under hösten 2024 och bereds i Regeringskansliet.

⁴⁶ Kommittédirektiv 2022:48

⁴⁷ Kommittédirektiv 2023:67

5.3.6 Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84)

Utredningen tillsattes efter remitteringen av betänkande *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34). Utredningen fick i uppdrag att analysera om och i så fall på vilket sätt som statlig kontroll bör genomföras vid upplåtelser och överlåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

Utredningen föreslog en ny lag med krav på förvärvstillstånd vid förvärv av fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Lagen innebär att vissa utländska och svenska rättssubjekt behöver tillstånd för att förvärva ägande- och viss nyttjanderätt till svenska fastigheter och vissa svenska företag som äger fast egendom. Den nya lagen ska omfatta all fast egendom i Sverige. Tillståndsplikten har utformats för att möjliggöra granskning av förvärv som typiskt sett är de mest riskfyllda ur ett totalförsvarsperspektiv. Utländska och svenska rättssubjekt som omfattas av tillståndsplikten ska ansöka om förvärvstillstånd hos en tillståndsmyndighet. Tillståndsmyndighetens prövning ska grundas på en sammanvägd bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vid prövningen kommer fastighetens skyddsvärde utifrån dess egenskaper, läge och funktion samt omständigheterna kring förvärvaren att vara av central betydelse.

Enligt utredningen är behovet av statlig kontroll i den form som utredningen tänker sig tydligast vid utländska förvärv av svenska fastigheter. Det är med andra ord yttre hot mot landet, det vill säga hot från främmande makt, som ska motverkas genom ett nytt kontrollsystem. Utredningen har inte tagit del av information som talar för att inhemska fastighetsförvärv typiskt sett skulle vara förenade med risker ur ett totalförsvarsperspektiv, annat än då det finns skäl att misstänka att ett svenskt rättssubjekt agerar på en utländsk aktörs vägnar. Det talar enligt utredningens mening med styrka för att den nya lagen som utgångspunkt ska tillämpas på utländska förvärv av fast egendom.

Utredningen har strävat efter att samordna sina förslag med förslagen som lämnas i betänkandena *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55) om införande av en ny hyresförvärvslag, *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* (SOU 2024:7) om införande av ändringar i

säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38) om införande av två nya lagar om statlig respektive kommunal förköpsrätt. Förslaget har remitterats i januari 2025.

5.3.7 Förslag på tillståndsförfarande och förköpsrätt

Ett förslag på tillståndsförfarande kan utformas likt förslaget till lag om vissa utländska förvärv av fast egendom i betänkandet *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84). Sannolikt behövs en ny lag.

Krav bör införas på tillstånd vid förvärv (förvärvstillstånd) av fast egendom som innehåller lokaler för samhällskritisk verksamhet. Förvärvstillstånd bör gälla vid såväl förvärv av fastighet som vid vissa nyttjanderättsupplåtelser och associationsrättsliga förvärv (så kallade paketerade fastighetstransaktioner).

Till skillnad från förslaget om lag om vissa utländska förvärv av fast egendom bör kravet på förvärvstillstånd gälla för alla förvärvare av fast egendom som innehåller lokaler för samhällskritisk verksamhet eftersom det inte (bara) är hot från främmande makt som ska motverkas.

En beslutsmyndighet bör fatta beslut om tillstånd efter ansökan från förvärvaren. Regeringen bör bestämma vilken myndighet som ska vara tillståndsmyndighet, förslagsvis länsstyrelsen.⁴⁸ Ansökan ska göras inom viss tid efter förvärvet, eller kan avse tillstånd till ett framtida förvärv.

Det bör föreslås kriterier för vad som krävs för att tillstånd ska ges. Likt förslaget om lag om vissa utländska förvärv kan det anges vad som ska leda till att en ansökan avslås eller om ägaren eller upplåtaren inte har lämnat samtycke till ansökan och att i annat fall ska tillstånd till förvärvet ges.

⁴⁸ Jfr avsnitt 7 i SOU 2024:84.

Det bör även föreslås regler om ogiltighet (jfr 18 §) samt om sanktioner för dem som inte ansöker om förvärvstillstånd enligt de regler som föreslås (jfr 19 §).

Enligt förslaget om lag om vissa utländska förvärv av fast egendom ska ett överklagande av beslut om nekat förvärvstillstånd överklagas till regeringen och beslut om sanktionsavgifter överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Fråga är om regeringen ska pröva även de här aktuella besluten om förvärvstillstånd.

När det gäller statlig förköpsrätt hänvisas till utredningen *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38) med förslag om bland annat ny lag om statlig förköpsrätt. Förslaget kan i princip kopieras.

Likt förslaget i betänkandet *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38) om införande av bland annat ny lag om statlig förköpsrätt bör en statlig förköpsrätt gälla vid förvärv av fastigheter som innehåller lokaler med samhällskritisk verksamhet.

Lagen syftar till att ge staten rätt att utöva förköpsrätt för förvärv av egendom för det militära eller civila försvaret. Prövning ska ske i varje enskilt fall. Inriktningen på beslutsmyndighetens prövning ska vara fastighetens betydelse för det militära alternativt det civila försvaret. När det gäller just vilka fastigheter som kan anses underlätta skyddet av det militära och det civila försvaret, kan detta förändras över tid. Vid prövningen ska omständigheter som fastighetens belägenhet och den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till fastigheten särskilt beaktas. Det kan vara fråga om en fastighets geografiska belägenhet. Det kan även föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför behov av förköp för det militära eller civila försvaret. Det kan vara omständigheter hos förvärvaren som medför risker eller bidrar med negativa konsekvenser för sådana fastigheter som är av betydelse för det militära och det civila försvaret. Det kan även vara fråga om ett förvärv av en fastighet som genomförs för främmande makts räkning. Statens behov av en viss fastighet för det militära och det civila försvaret ska också kunna vägas in i prövningen. Prövningen ska endast göras utifrån svenska intressen. Det militära och det civila försvaret anses utgöra ett etablerat och angeläget allmänt intresse. Sätillvida föreligger i och för sig ett rättslig accepterat skäl för att störa

ut ett på frivillig väg framförhandlat köpeavtal rörande en fastighet. Oavsett att staten, som huvudregel, träder in i avtalet på de villkor som de ursprungliga parterna har förhandlat fram och förköpet därför många gånger kanske inte uppfattas som ett direkt ingrepp för säljaren ska det göras en bedömning av om ett förköp får väsentligt negativa konsekvenser för säljare och ursprunglig köpare. Är så fallet kan det tala för att förköp bör avstås.

Staten ska kunna utöva förköpsrätt och träda in i förvärvarens ställe vid överlåtelser genom 4 kap. jordabalken. Genom en generell hänvisning till 4 kap. omfattas alla förvärv, såsom köp, byte och gåva. Staten ska också kunna utöva förköpsrätt vid överföring av hel eller del av fastighet till en annan fastighet med stöd av fastighetsbildningslagen, varvid det indirekt sker ett ägarbyte. Statens förköpsrätt gäller de transaktioner som innebär en ägarförändring och som har initierats genom ett frivilligt initiativ från de berörda fastighetsägarna. Förköpsrätten ska gälla både när åtgärden innebär ett byte av fastigheter och när det utgår ersättning för den mark som omfattas av fastighetsbildningsåtgärden. Vidare ska staten ha förköpsrätt vid förvärv av aktier i ett bolag som äger fast egendom. Överlåtelser av aktier eller andelar i ett sådant bolag anses vara jämförbara med en direkt överlåtelse av fast egendom. Förköpsrätten bör endast gälla sådana överlåtelser som innebär att förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen. Typiskt sett kan sådant bestämmande inflytande när någon direkt eller indirekt innehar mer än hälften av rösterna i ett bolag. Ett bestämmande inflytande kan dock uppkomma även på andra sätt. Förköpsrätten gäller även förvärv som görs vid exekutiv försäljning.

Likt vad som föreslås gälla i den nya lagen om statlig förköpsrätt bör det införas en anmälningsskyldighet för förvärvaren och en upplysningsskyldighet för överlåtaren. Anmälan bör ske till en beslutsmyndighet och upplysning bör ske till förvärvaren att denne måste anmäla förvärvet till beslutsmyndigheten. I den föreslagna lagen om statlig förköpsrätt föreslås de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna vara beslutsmyndigheter. Eftersom detta inte handlar om skydd för totalförsvaret borde även övriga länsstyrelser kunna fatta beslut om statlig förköpsrätt för fastigheter som innehåller

samhällskritiskt verksamhet. Det bör också införas sanktioner för dem som underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt reglerna.

Båda utredningarna *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34) och *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84) fick i uppdrag att överväga en statlig förköpsrätt för att förhindra olämpligt ägande eller nyttjande.⁴⁹

Förbättrat skydd för totalförsvaret bedömde att deras föreslagna kontrollsystem är det mest fördelaktiga sättet att möta riskerna med sådant ägande eller nyttjande. De huvudsakliga skälen för det angavs vara att systemet innebär en möjlighet för staten att hindra en överlåtelse eller upplåtelse, något som är bedöms bli mindre ingripande för den enskilde och mindre betungande och kostsamt för staten, än att staten själv skulle träda in som ägare till egendomen. Särskilt med beaktande av att staten oftast inte har något intresse i och för sig av att äga egendomen, framstår enligt utredningen förköpsrätten inte som det mest lämpliga alternativet.

Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv bedömde att en statlig förköpsrätt inte räcker för att motverka att fast egendom förvärvas och nyttjas på sätt som kan skada totalförsvaret av följande skäl. Det finns skäl att utgå från att skyddet för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom skulle stärkas om förslaget om införande av en lag om statlig förköpsrätt genomförs. Det är dock inte realistiskt att anta att staten skulle ha möjlighet att i någon större omfattning ta över äganderätten till skyddsvärda fastigheter i enbart preventivt syfte. En sådan lösning skulle vara förenad med flera praktiska utmaningar och innebära potentiellt mycket stora utgifter för det allmänna. Det är därför rimligt att utgå från att fastighetsöverlåtelser som riskerar att skada totalförsvaret skulle fortsätta att äga rum även om staten ges rätt att förköpa fastigheter för att underlätta skyddet för det militära eller civila försvaret. En statlig förköpsrätt kan således vara en viktig, men inte tillräcklig, åtgärd för att motverka att fast egendom förvärvas och nyttjas på sätt som kan skada totalförsvaret.

Med vissa justeringar bedöms förslaget om en statlig förköpslag mycket väl kunna undanröja större delen av de säkerhetsrisker som Myndigheterna identifierat inom ramen för detta uppdrag. Att en ny

⁴⁹ Jfr kommittédirektiv 2017:31 och 2022:121

ägare kontrolleras och måste få tillstånd att förvärva en fastighet där Myndigheterna bedriver sin verksamhet – kopplat till en statlig förköpsrätt – bedöms sammanfattningsvis vara ett effektivt sätt för staten att undvika de säkerhetsrisker, både kopplat till främmande makt och kriminella eller på annat sätt olämpliga inhemska eller utländska aktörer, som identifierats.

5.4 Statligt ägande – en möjlighet

Som alternativ till ägarprövning och tillståndsplikt med statlig förköpsrätt som redovisats ovan bör även lyftas möjligheten till permanent statligt ägande. Ett permanent statligt ägande av samhällskritiska fastigheter skulle sannolikt helt undanröja samtliga säkerhetsrisker kopplade till själva ägandet. Det skulle även vara ett mycket värdefullt verktyg för att säkerställa en säker lokalförsörjning av vissa speciella objekt så som häktes- och anstaltsbyggnader. Detta skulle kunna ske antingen direkt genom den verksamhetsansvariga myndigheten, eller genom en annan utpekad statlig myndighet. Kriminalvårdens högt specialanpassade hyresobjekt skulle vid en eventuell riskfylld ägarsituation i så fall kunna köpas in och ägas av staten. Möjligheten till statligt ägande bedöms även skapa bättre förutsättningar för en snabbare utbyggnad av objekt för Kriminalvården bl a för att lämplig mark enklare skulle kunna säkras och utvecklas. Eventuellt skulle ett sådant ägande för Kriminalvården kunna vara temporärt, eller i uttalat syfte att i första hand försöka sälja fastigheten till säkra och seriösa hyresvärdar – till de förhållanden och villkor som bedöms krävas för att säkra en långsiktig och säker lokalförsörjning, till för staten gynnsamma villkor. Den svårighet att styra urvalet av hyresvärdar som upphandlingslagstiftningen medför skulle elimineras om tilldelning av hyreskontrakten i stället kan ske genom en statligt kontrollerad fastighetsförsäljning. För Polismyndigheten kan det finnas skäl att, tillfälligt eller permanent, i undantagsfall äga lokaler som innehåller särskilt skyddsvärd verksamhet. Genom ett statligt ägande av Polismyndighetens lokaler i vilka det bedrivs särskilt säkerhetskänslig verksamhet hade både informationshantering och driftsäkring kunna tryggas, vare sig det

sker genom befintliga fastighetsförvaltande statliga bolag eller, genom en ändring av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Det finns även ett par *principiella skäl* som kan tala för ett statligt ägande av vissa objekt såsom anstalter, häkten, polisstationer och domstolar.

För det första kan anföras att dessa lokaler är centrala för det demokratiska statsskicket, eftersom verksamheten som bedrivs där också är det. Skulle situationen uppstå att ingen privat aktör kan eller vill tillhandahålla lämpliga lokaler för denna verksamhet kan det få stor påverkan på demokratin. Det kan därför av principiella skäl vara olämpligt att överlämna en så stor del av för det demokratiska statsskicket nödvändiga funktioner till marknadskrafterna.

För det andra kan det ifrågasättas om det är lämpligt att lokalförsörja myndigheter på en marknad, när det i praktiken inte finns någon relevant marknad för den typ av lokaler som efterfrågas. De eventuella ekonomiska och effektivitetsmässiga fördelar staten kan dra av den fria marknaden kräver en fungerande marknad, likt den som finns för till exempel kontorslokaler. Alla avtalsvillkor och särregleringar som införs för att skydda myndigheterna mot olämpliga ägare påverkar möjligheten att fritt köpa och sälja fastigheterna, vilket i sin tur motverkar de positiva fördelarna med en öppen marknad. Det måste alltså ifrågasättas även ur ett ekonomiskt perspektiv om lokalförsörjning genom hyra på en öppen marknad är det mest effektiva när det gäller de högt specialiserade hyresobjekt som Myndigheterna ofta behöver.
