

YTTRANDE

2019-04-08

LM2019/000218

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se;

ju.L4@regeringskansliet.se

Betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhets- skyddslagen, SOU 2018:82

Regeringskansliets dnr Ju2018/05292/L4

Sammanfattning

Lantmäteriet tillstyrker i huvudsak förslagen i betänkandet.

Lantmäteriet vill dock framföra vissa synpunkter på de förslag som, om de genomförs, kommer att påverka två centrala verksamheter som Lantmäteriet ansvarar för; fastighetsbildning och fastighetsinskrivning.

Synpunkterna tar sikte på följande förslag i betänkandet:

- utvidgad skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbete med vissa icke statliga aktörer
- vissa överlåtelser av egendom kan komma att anses som civilrättsligt ogiltiga och därför inte heller läggas till grund för inskrivning enligt jordabalken

Därutöver har Lantmäteriet synpunkter på utredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av ovannämnda förslag.

2.1 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2018:658)

Utredningen har föreslagit följande ändring i 2 kap. 1 § sista meningen säkerhetsskyddsförordningen:

"Analysen ska uppdateras åtminstone årligen."

Det kan enligt Lantmäteriets mening förhålla sig så att den årliga genomgången visar att föregående års analys (utan någon förändring) gäller även för nästa år. I sådant fall behöver man inte uppdatera den. Något absolut krav på uppdatering av analysen kan därför inte upprätthållas. Lantmäteriet föreslår därför följande lydelse i stället:

"Analysen ska årligen gås igenom och vid behov uppdateras."

5.4.5 Andra än statliga myndigheter bör normalt omfattas av en skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal

Vid fastighetsbildning gäller enligt lag att Lantmäteriet vid handläggning av ärenden ska samråda med bland annat kommuner. Kostnad för säkerhetsskyddsavtal vid sådant samråd kommer att belasta parterna i ärendet samt påverka handläggningstiden negativt.

7.11 Verkan av att man genomför en överlåtelse utan samråd eller trots ett förbud

Utredningen har föreslagit att en överlåtelse, t.ex. av en fastighet, är ogiltig om den har genomförts i strid med ett förbud eller ett föreläggande som meddelats vid påföljd av ogiltighet. Om en överlåtelse har gjorts utan att samråd skett och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, får tillsynsmyndigheten i efterhand meddela ett sådant förbud. Överlåtelsen är även då ogiltig.

I den mån förvärvet måste registreras på något sätt, torde myndigheter enligt utredningen inte vara skyldiga att medverka till detta. Om förvärvet t.ex. omfattar fastigheter torde ogiltigheten enligt utredningen innebära att inskrivningsmyndigheten inte ska utfärda lagfart (20 kap. 6 § 9 jordabalken), sid. 327.

Lantmäteriet vill i fråga om detta förslag anföra följande.

Enligt 20 kap. 6 § 9 jordabalken (1970:994) (JB) ska en lagfartsansökan avslås "om det är uppenbart att förvärvet av annan grund är ogiltigt eller inte kan göras gällande". Ett beslut om avslag för ansökan om lagfart, förutsätter att inskrivningsmyndigheten känner till ogiltighetsgrunden. Om grunden för ogiltighet inte publiceras i fastighetsregistret eller på annat sätt enkelt kan kontrolleras av inskrivningsmyndigheten, kommer ansökan att beviljas. En publicitet i form av anteckning i fastighetsregistret är knappast önskvärd i dessa fall med tanke på syftet bakom regleringen. En anteckning skulle istället motverka ett tillräckligt skydd för känsliga objekt genom att istället medverka till att röja dessa. Även för det fall att beslutade förbud skulle publiceras i fastighetsregistrets inskrivningsdel, återstår problematiken med de överlåtelser som inte är kända av tillsynsmyndigheten och som förbjuds i efterhand.

Det finns med andra ord en övervägande risk för att lagfart kommer att beviljas till följd av att inskrivningsmyndigheten inte känner till

grunden för ogiltighet. Det finns även en risk för att beslutet som innebär att förvärvet är ogiltigt, inte ens har meddelats när ansökan om lagfart beviljas.

Utredningens bedömning är att ogiltighet i samtliga fall bör vara en automatisk följd av de beslut som tillsynsmyndigheten fattar i de enskilda fallen. Det bör enligt utredningens mening inte krävas någon särskild ogiltighetstalan eller liknande för att ogiltighet ska inträda. Enligt utredningens förslag bör det inte heller införas någon tidsgräns för ogiltighet och ingripande.

Lantmäteriet anser att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har reflekterat över konsekvenserna när en godtroende förvärvare har beviljats lagfart för förvärvet eller i värsta fall att denne dessutom har överlåtit egendomen vidare till en tredje part.

Lantmäteriet anser att det finns skäl att närmare utreda om det inte vore mer lämpligt att tillsynsmyndigheten istället ges en möjlighet att väcka talan vid domstol, som i sin tur får möjlighet att besluta om att en överlåtelse av fast egendom ska återgå, i vart fall om förvärvet har legat till grund för en beviljad ansökan om lagfart. Lantmäteriet anser att en särskild omständighet som talar för en sådan lösning är att det framstår som en främmande konstruktion i svensk rätt att låta en tillsynsmyndighets beslut, ligga till grund för undanröjandet av en beviljad lagfart. Dessutom har utredningen bedömt att förbud mot överlåtelser kommer bli mycket ovanligt.

Begreppet överlåtelse

Med överlåtelse brukar avses köp, byte och gåva. I betänkandet lämnas inte någon annan definition. Det bör då noteras att begreppet "överlåtelse" inte omfattar ägarförändring av fast egendom som sker genom fastighetsbildning utan överlåtelsehandling som grund. Den föreslagna ogiltighetsbestämmelsen träffar enligt förslaget inte sådana förvärv. Betänkandet innehåller inte någon analys av hur detta kan komma att påverka genomförandet av intentionerna med säkerhetsskyddslagen.

Förvärv av lantbruksegendom blir enligt 11 § jordförvärvslagen (1979:230) ogiltigt om förvärvstillstånd vägras eller om ansökan om förvärvstillstånd inte görs inom föreskriven tid och på föreskrivet sätt. I 10 kap. 3 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL) finns en särskild bestämmelse enligt vilken avstyckning inte får ske utan att frågan om förvärvstillstånd har underställts tillståndsmyndigheten om åtgärden avser avstyckning av område för

jordbruk eller skogsbruk och området har kommit i särskild ägares hand genom fång, som skulle kräva förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen. Lagrummet innehåller en handlingsregel vid fastighetsbildningsförrättning.

Motsvarande handlingsregel saknas när det gäller automatisk ogiltighet på grund av den föreslagna 2 a kap. 7 § säkerhetsskyddslagen. Frågan är hur lantmäterimyndigheten ska agera för att få kännedom om ett överlåtelseavtals ogiltighet på grund av en sådan situation. Konsekvensen av förslaget i denna del riskerar att leda till att förrättningar handläggs felaktigt och blir tvungna att rivas upp i ett senare skede p.g.a. inbyggda och förbisedda processhinder, t.ex. avseende behörighetsfrågor som förutsätter att rätt ägare identifieras.

En alternativ lösning som borde utredas är om det inte vore mer lämpligt att tillsynsmyndigheten istället ges en möjlighet att väcka talan vid domstol. Jfr. resonemanget gällande ogiltighet vid inskrivning ovan.

Behov av anpassning av Lantmäteriets IT-system

Lantmäteriet vill i frågan om inskrivning av fastigheter även framföra att fastighetsregistret idag saknar teknisk möjlighet att markera specifikt för vilka objekt hinder för beviljande av lagfart skulle kunna finnas. En sådan markering är en nödvändighet för att kunna säkerställa hanteringen för fastighetsinskrivningen. Införandet av en sådan markering i Fastighetsregistret skulle i sig motverka tillräckligt skydd för känsliga objekt genom att istället medverka till att röja dessa. Om en markering införs måste även rutiner för ajourhållning av denna utvecklas. Nya objekt tillkommer och andra avvecklas. Det förekommer även att objekt byter ägare mellan olika aktörer som har till uppgift att förvalta dessa. I många av dessa fall är det inget hinder att objektet överlåts.

11.4.1 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

I fråga verksamhetsutövare i offentlig regi gör utredningen bedömningen att dess förslag kommer att medföra en mycket begränsad kostnadsökning för säkerhetskänsliga verksamheter. Denna kostnadsökning kan enligt utredningens bedömning hanteras inom ramen för tillgängliga medel.

Enligt Lantmäteriets bedömning kommer ett genomförande av förslagen att medföra konsekvenser för centrala delar av de verksamheter som Lantmäteriet ansvarar för. Ett genomförande av förslagen

kommer att påverka både förrättningsverksamhet (fastighetsbildning) och inskrivning enligt jordabalken (fastighetsinskrivning).

Fastighetsbildning

Utvidgad skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal bedöms öka de administrativa kostnaderna för att genomföra fastighetsbildning. Kostnadsökningen beror dels på att digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen bedrivs genom samverkan med bland annat kommuner, kommunala lantmäterier och privata aktörer. Denna samverkan kan påverkas av säkerhetsskyddsavtalskravet. Dels har i nuläget de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet många beröringspunkter avseende ärendehantering. Bland annat genom avtal och samarbeten avseende tekniskt handläggningsstöd, informationsutbyte och arkivering. Dessa verksamheter kan påverkas av säkerhetsskyddsavtalskravet. Omfattningen av kostnadsökningen är svårbedömd, då konsekvensanalys av säkerhetsskyddslagens utvidgade omfattning inte är slutförd.

Kostnaden för säkerhetsskyddsavtal vid samråd där sådana avtal krävs vid fastighetsbildning kommer slutligt att belasta parterna i ärendet samt påverka handläggningstiden negativt.

Fastighetsinskrivning

När det gäller inskrivningsverksamheten bedöms konsekvenser huvudsakligen uppstå med anledning av förslaget att vissa överlåtelser av egendom, t.ex. fastigheter, kan komma att anses som civilrättsligt ogiltiga och därför inte heller läggas till grund för inskrivning enligt jordabalken. Fastighetsregistret saknar idag teknisk möjlighet att markera specifikt för vilka objekt där hinder för beviljande av lagfart skulle kunna finnas. En sådan markering är en nödvändighet för att kunna säkerställa hanteringen för fastighetsinskrivningen.

Om en markering införs i fastighetsregistret måste även rutiner för ajourhållning av denna utvecklas. Nya objekt tillkommer och andra avvecklas. Det förekommer även att objekt byter ägare mellan olika aktörer som har till uppgift att förvalta dessa.

För fastighetsinskrivningen kommer ett genomförande av förslagen i denna del att medföra ökade kostnader för Lantmäteriet pga. krav på anpassning av IT-system och implementering av nya rutiner för ajourhållning av markeringar i fastighetsregistret.

Slutsatser

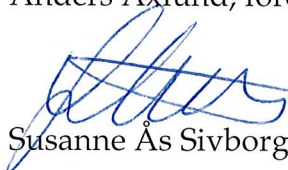
Även om de ekonomiska konsekvenserna räknat i kronor och ören är svåra att uppskatta står det klart att ett genomförande av förslagen i betänkandet kommer att medföra konsekvenser för både inskrivningsverksamhet och förrättningsverksamhet och för de IT-system som används i dessa verksamheter, inkl. fastighetsregistret.

Lantmäteriet delar därför inte bedömningen att utredningens förslag kommer att medföra en mycket begränsad kostnadsökning för säkerhetskänsliga verksamheter som bedrivs i offentlig regi.

Ett genomförande av förslagen kommer enligt Lantmäteriets mening att drabba samhället i stort samt påverka handläggningstiderna.

Lantmäteriet har i övrigt inga synpunkter att redovisa.

Lantmäteriets beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Susanne Ås Sivborg. I den slutgiltiga handläggningen har även deltagit säkerhetsskydds- och säkerhetschefen Peter Wengrud och juristen Anders Axlund, föredragande.



Susanne Ås Sivborg



Anders Axlund