

Enheten för WTO och
utvecklingssamarbete
Jonas Hallberg

YTTRANDE
2019-02-06 Dnr 2019/00011-3

Justitiedepartementet
Endast via e-post

Kompletteringar till den nya säkerhetskyddslagen (SOU 2018:82)

Er referens dnr Ju2018/05292/L4

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Yttrandet inskränker sig till de delar av betänkandet som berör kollegiets ansvarsområden.

1 Utredningens förslag om ansvar och EU-förordnings uppbyggnad gällande överlåtelse

Inledningsvis konstateras att kollegiet inte utgjorde remissinstans till betänkandet *En ny säkerhetskyddslag* (SOU 2015:25).

Betänkandet *En ny säkerhetskyddslag* (utredningen) har identifierat situationer vid överlåtelse som inte omfattas av det förslag som överlämnats till regeringen. Dessutom har utredningen funnit att det inte är en lämplig ordning att införa någon form av tillståndsprövning vid överlåtelse.¹ Istället lägger utredningen det huvudsakliga ansvaret att företa skade- och lämplighetsbedömningar på enskilda verksamhetsutövare. Verksamhetsutövarna har även att på eget initiativ samråda med berörd myndighet.

Samtidigt som utredningen genomförts har det förhandlats och beslutats om en EU-förordning rörande investeringsgranskning.² Det är enligt

¹ SOU 2018:82, s. 309

² Se regeringens faktapromemoria 2017/18:FPM9 samt ” Jämför även KOM (2017) 487 och KOM (2017) 494.

förordningen upp till varje enskilt land att införa en investeringsgranskningsmekanism. Om Sverige väljer att införa en sådan mekanism bör övervägas om det lämpligen ska vara upp till överlåtaren att erhålla tillstånd för vissa förvärv eller om detta ansvar istället ska läggas på förvärvaren.

Att utredningen vid utformningen av förslag till ändring i säkerhetsskyddslagen inte tagit hänsyn till EU-förordningen om investeringsgranskning synes ha sin förklaring i att utredningen har "...i princip haft hållningen att förhållanden på olika områden inte kan beaktas i den generellt utformade säkerhetsskyddslagen, utan att andra utredningar istället måste förhålla sig till säkerhetsskyddslagen".³

Visserligen finns det idag inget beslut om att införa en investeringsgranskningsmekanism i Sverige, men oaktat detta anser kollegiets att det är olyckligt att utredningen inte problematiserat om det bästa alternativet är att bygga upp ett system, gällande kontroll av överlåtelser, som inte tagit hänsyn till aktuell EU-förordning.

EU-förordningen ställer dessutom krav på EU:s medlemsstater att förmedla viss information till EU och andra EU-medlemsstater, såsom ägarstruktur, värde på investeringen, typ av investering och finansiering i syfte att möjliggöra en bedömning av huruvida investeringen kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Oavsett om Sverige i framtiden beslutar om en investeringsgranskningsmekanism eller inte, så har Sverige att fullgöra denna informationsskyldighet, innebärande att Sverige måste samla in viss information om överlåtelser till utländska aktörer.

I syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av förordningen om investeringsgranskning åläggs medlemsstaterna att inrätta nationella kontaktpunkter för granskning av utländska direktinvesteringar. Det är mot denna bakgrund kollegiets inställning att nämnda EU-förordning bör beaktas till undvikande av att det byggs upp ett decentraliserat system som senare måste genomgå förändringar för att möta de krav som nämnda förordning ställer på Sverige.

2 Uppgifters grader av känslighet och lämplighetsprövning

Utredningen delar in uppgifters grader av känslighet i fyra olika kategorier; *konfidentiell*, *begränsat hemlig*, *hemlig* och *kvalificerat hemlig*. Förutom i den lägsta graden, *konfidentiell*, finns en skyldighet att

³ SOU 2018:82, s. 165

företa säkerhetsbedömningar samt att ingå säkerhetsskyddavtal. Indelningen i de olika kategorierna görs genom att göra en skadebedömning. Vad som ska beaktas under denna bedömning ska meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter. Kollegiet betonar att lagstiftaren bör vara uppmärksam på hur reglerna gällande klassificeringen utformas, eftersom det i sin tur är avgörande för i vilken utsträckning bedömningen baseras på sakliga eller skönsmässiga omständigheter.

En felaktig klassificering kan förutom att leda till merarbete dessutom leda till att vissa aktörer exkluderas vilket i sin tur kan påverka den gränsöverskridande handeln. Att exempelvis en upphandling eller en utkontraktering som ett resultat av en felaktig bedömning förenas med villkor får i sammanhanget anses leda till en begränsad skada, men om det istället leder till att aktören helt exkluderas skulle det förutom att påverka den gränsöverskridande handeln eventuellt kunna utgöra ett brott mot unionsrätten.

Ett liknande resonemang som ovan kan föras rörande genomförandet av en lämplighetsbedömning. Utredningen påpekar att det inte går att lämna en uttömmande lista över vilka faktorer som bör beaktas, men att närmare bestämmelser bör meddelas genom myndighetsföreskrifter.⁴ Kollegiet har förståelse för att det inte går att förutse alla situationer. Samtidigt är det av vikt att dessa bedömningar görs på ett förutsägbart sätt och få skönsmässiga inslag så att åtgärderna inte blir onödigt handelsstörande.

3 Privata och publika bolag

Liggande förslag gör en uppdelning mellan försäljning av privata och offentliga bolag. Skälen till denna uppdelning anges i huvudsak vara följande: aktieägare i publika bolag bör inte påföras ansvar eftersom de kan vara väldigt många och ofta saknar insyn i pågående verksamhet. Att påföra dem ansvar skulle även leda till att många transaktioner skulle omfattas av samrådsskyldigheten. Dessutom anser utredningen att en granskning av aktieägare bäst görs med beaktande av den nya EU-förordningen.⁵

I utredningen anges att med dagens system är det en brist att det saknas möjligheter att ingripa i eller hindra överlåtelser som är olämpliga från säkerhetsskyddsynpunkt.⁶ Samtidigt föreslås alltså att avgörande för om

⁴ SOU 2018:82, s. 319

⁵ SOU 2018:82, s. 294f

⁶ SOU 2018:82, s. 306

det ska göras en kontroll av lämpligheten av en överlåtelse av ett bolag, ska vara formen för ägande och inte vilken skyddsvärd information företaget besitter. Kollegiet ifrågasätter om detta är lämpligt med beaktande av problembeskrivningen. Dessutom bör det ytterligare utredas hur liggande förslag förhåller sig till nämnda EU-förordning, eftersom det inte är önskvärt med två parallella och sinsemellan olika system för privata och publika bolag.

För det fall det huvudsakliga problemet med publika bolag är antalet granskningar, så kan detta enkelt lösas genom att endast utländska direktinvesteringar omfattas, medan portföljinvesteringar lämnas utanför granskningen. Flera EU-staters investeringsgranskningsmekanismer är uppbyggda på detta sätt och därigenom skulle dessutom ökad förenlighet uppnås med dessa.

4 Förenlighet med internationella traktat

Av utredningen framgår att förslaget är förenligt med regeringsformens och Europakonventionens skydd för egendom och att någon rätt till ersättning vid rådighetsinskränkning som grundas på säkerhetsskyddslagen inte bör införas.⁷ Kollegiet önskar påminna om att det i de bilaterala internationella investeringsavtal som Sverige ingått med andra stater inte finns något undantag för rådighetsinskränkning som grundas på säkerhetsskyddslagen. Det kan därför, åtminstone teoretisk, tänkas att en utländsk ägare av en verksamhet som hanterar säkerhetskänslig information och lider ekonomisk skada till följd av villkor eller förbud mot överlåtelse kan rikta anspråk mot Sverige. Ett sådant krav torde emellertid kunna lösas *ex gratia* i enlighet med utredningens förslag.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Anna Stellingert i närvaro av enhetschefen Pernilla Trägårdh, chefsjuristen Jonas Jeppson och utredaren Sara Sandelius och QQ samt utredaren Jonas Hallberg, föredragande.

Anna Stellingert

Jonas Hallberg

⁷ SOU 2018:82, s. 334ff