



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Noemi Fredriksson

Balansgången mellan ett öppet
investeringsklimat och ett säkert
Sverige

En rättsvetenskaplig analys av granskningslagens och
säkerhetsskyddslagens likheter och skillnader samt förhållandet
mellan dessa

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Max Hjärtström

Termin: HT 2023

Innehållsförteckning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Syfte och frågeställning	5
1.3 Metod och material	5
1.4 Avgränsningar och begrepp	6
1.5 Disposition.....	7
2 EU:S DIREKTINVESTERINGSFÖRORDNING	8
2.1 Bakgrund till förordningen.....	8
2.2 Ramarna för nationella granskningssystem	9
3 LAGEN OM GRANSKNING AV UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR	12
3.1 Vad är en utländsk direktinvestering?.....	12
3.2 Skyddsvärd verksamhet.....	13
3.2.1 Samhällsviktig verksamhet	14
3.2.2 Säkerhetskänslig verksamhet	14
3.3 Granskningssystemet	15
3.3.1 Anmälningsskyldighet.....	16
3.3.2 Granskningsprocessen.....	17
4 SÄKERHETSSKYDDSLAGEN	19
4.1 Säkerhetsskyddslagens syfte.....	19
4.1.1 Säkerhetskänslig verksamhet	19
4.1.2 Säkerhetsskyddsanalys.....	21
4.2 Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet	22
4.2.1 Säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning	23
4.2.2 Samråd med tillsynsmyndighet	24
5 JÄMFÖRELSE AV REGELVERKEN	25

5.1	Lagarnas tillämpningsområden.....	25
5.2	Lagarnas likheter och skillnader	27
6	AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....	30
	KÄLLFÖRTECKNING.....	33

Summary

The essay addresses the similarities and differences between the Law on the Review of Foreign Direct Investments (2023:560) (the Review Law) and the Swedish Protective Security Act (2018:585) and their relationship. The Review Law came into effect on December 1st, 2023, and is based on the Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union.

To fulfill the purpose of the essay, the respective scopes of application of each law have been examined and determined. Initially, an analysis of the similarities and differences is conducted by studying the scopes of application of both laws. Subsequently, the essay deliberates on how the scopes of the laws relate to each other and how the parallel application functions. The research questions of the essay are addressed through the application of a legal dogmatic method to investigate the applicable law in the field, utilizing legal preparatory works and statutory text.

The parallel application of the laws implies that actors involved in certain categories of transactions concerning security-sensitive or protected activities are obliged to comply with various regulations. The essay establishes that the parallel application of the laws is founded on an overlap in their scopes of application. The concepts of "Sweden's security," "security-sensitive activities," and "society-critical activities" are central to both laws' scopes of application and form the basis for their parallel application. Additionally, the essay notes that the laws exhibit material differences as well as practical similarities.

Sammanfattning

Uppsatsen behandlar likheter och skillnader mellan lagen om granskning av utländska direktinvesteringar (2023:560) (granskningslagen) och säkerhetsskyddslagen (2018:585) och dess förhållande till varandra. Granskningslagen trädde i kraft den 1 december 2023 och har sin grund i Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

För att uppfylla uppsatsens syfte har respektive lags tillämpningsområde undersökts och fastställts. Genom studerandet av båda lagars tillämpningsområde utreds först likheter och skillnader. Därefter analyseras lagarnas tillämpningsområde i förhållande till varandra och hur den parallella tillämpningen fungerar. Uppsatsens frågeställningar besvaras genom applicerandet av en rättsdogmatisk metod för att utreda gällande rätt på området med hjälp av lagförarbeten och lagtext.

Den parallella tillämpningen mellan lagarna innebär att aktörer inom vissa kategorier av transaktioner som berör säkerhetskänsliga eller skyddsvärda verksamheter åläggs skyldigheter och behöver anpassa sig till diverse regleringar. Uppsatsen fastställer att den parallella tillämpningen av lagarna bygger på en överlappning mellan deras tillämpningsområden. Begreppen ”Sveriges säkerhet”, ”säkerhetskänslig verksamhet” samt ”samhällsviktig verksamhet” är centrala för båda lagarnas tillämpningsområden och ligger till grund för att lagarna ska tillämpas parallellt. Ytterligare konstaterar uppsatsen att lagarna består av materiella skillnader såväl som praktiska likheter.

Förkortningar

EU	Europeiska unionen
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
EU:s direktinvesteringsförordning	Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen
Granskningslagen	Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar (2023:560)
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
SsL	Säkerhetsskyddslagen (2018:585)

1 Inledning

1.1 Introduktion

Den 19 mars 2019 antog Europeiska unionen (EU) Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EU:s direktinvesteringsförordning). Denna förordning ger EU:s medlemsstater rätten att etablera, upprätthålla och ändra nationella granskningssystem för att utvärdera utländska direktinvesteringar. Begreppet "granskningssystem" hänvisar i förordningen till lagar eller andra författningar som möjliggör granskning av utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning, och i vissa fall till och med förbjuder sådana investeringar.¹ EU:s direktinvesteringsförordning utgör primärt en ram för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar som potentiellt kan påverka säkerheten eller den allmänna ordningen.²

Ett nationellt granskningssystem infördes i enlighet med EU:s direktinvesteringsförordnings definition den 1 december 2023 i Sverige i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar (2023:560) (granskningslagen). Granskningssystemet innebär att en granskningsmyndighet med befogenhet att granska och i förekommande fall förbjuda utländska direktinvesteringar har införts.³ Ordalydelsen för "utländska direktinvesteringar" skiljer sig åt i EU:s direktinvesteringsförordning respektive i granskningslagen, men kan kortfattat definieras som en investering i en verksamhet från ett land utanför EU.⁴

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) (SsL) är en av de befintliga lagarna som redan ger viss möjlighet att övervaka och i vissa fall förhindra transaktioner inom särskilt känsliga verksamheter.⁵ Det nya granskningssystemet i

¹ EU:s direktinvesteringsförordning art. 2.

² Prop. 2022/23:116 s. 18.

³ 6 § granskningslagen; EU:s direktinvesteringsförordning art. 2.

⁴ Se mer i avsnitt 2.3 och 3.1 för definition av begreppet "utländsk direktinvestering".

⁵ SOU 2021:87 s. 241.

granskningslagen är avsett att tillämpas parallellt med den befintliga säkerhetsskyddslagen.⁶ Då ingen av lagarna betraktas som subsidiär gentemot den andra, innebär det att det uppstår ett behov av att tydligt definiera respektive lags tillämpningsområde.⁷

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsen syftar till att granska och analysera den nya granskningslagen i relation till säkerhetsskyddslagen och utreda lagarnas likheter och skillnader. Vidare ämnar uppsatsen belysa lagarnas förhållande till varandra, hur de samverkar och vad dess samspel har för betydelse.

Det genomgripande syftet med uppsatsen uppnås genom att besvara följande frågeställningar:

- Vad finns det för likheter och skillnader mellan granskningslagen och säkerhetsskyddslagen och hur förhåller sig dessa till varandra?
- Vad har lagarnas förhållande för betydelse för berörda aktörer?

1.3 Metod och material

För att uppnå uppsatsens syften och frågeställningar används den rättsdogmatiska metoden. Denna metod utgår från de allmänt accepterade rättskällorna för att analysera och lösa juridiska problem. De främsta rättskällorna inkluderar lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och juridisk doktrin.⁸ Genom att noggrant granska rättskällorna strävar rättsdogmatiken efter att uppnå ett resultat som tydligt reflekterar hur en rättsregel ska tolkas och tillämpas inom ett specifikt sammanhang.⁹

Uppsatsen antar ett kritiskt perspektiv. En viktig aspekt av rättsdogmatiken är dess förmåga att inte bara tolka och tillämpa gällande rättsregler utan också att användas som verktyg för kritik och förslag till förändringar i rättsläget.

⁶ Prop. 2022/23:116 s. 149 och 153.

⁷ Prop. 2022/23:116 s. 179.

⁸ Kleineman (2018) s. 21 f.

⁹ Kleineman (2018) s. 26.

Genom en kritisk granskning av de olika rättskällorna kan rättsdogmatiken identifiera brister eller otydligheter i lagtexten eller tolkningen av den.¹⁰ Vidare har ett visst rättsutvecklingsperspektiv använts i syfte att åskådliggöra rättsutvecklingen på området.

Uppsatsen ska fastställa gällande rätt på området. För att fastställa gällande rätt har de erkända rättskällorna använts, det vill säga lag, förarbeten, rättspraxis och doktrin. Eftersom granskningslagen är ny är rättspraxis och doktrin begränsat på området, sedermera kommer huvudsakligen lagförarbeten och lagstiftning användas för att analysera lagen. Lagstiftning har en formell auktoritet i rättskällevärdet.¹¹ Trots att säkerhetsskyddslagen funnits en längre tid, har endast lagtext och lagförarbeten använts vid bearbetandet av lagen för att uppnå uppsatsens syften. Vidare har gällande EU-rätt använts såsom bakgrund till granskningslagen införande.

1.4 Avgränsningar och begrepp

Uppsatsens syften erfordras tydliga avgränsningar med hänsyn till uppsatsens begränsade utrymme. Säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde omfattar säkerhetskänslig verksamhet, vilket innebär verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet och sådan verksamhet som omfattas av internationella åtaganden för säkerhetsskydd som Sverige har åtagit sig.¹² Uppsatsen fokuserar uteslutande på verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet samt transaktioner med sådana säkerhetskänsliga verksamheter, då detta har tydliga kopplingar till granskningslagen.

Tillämpningsområdet för granskningslagen är skyddsvärd verksamhet, och även detta har fastställts med vissa avgränsningar. Skyddsvärd verksamhet definieras som verksamhet där utländska direktinvesteringar kan ha skadliga konsekvenser för Sveriges säkerhet, på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.¹³ Avgränsningar görs för att endast beröra de samhällsviktiga och säkerhetskänsliga verksamheter som omfattas av granskningslagens

¹⁰ Kleineman (2018) s. 35 f.

¹¹ Kleineman (2018) s. 28.

¹² Prop. 2017/18:89 s. 36 f.; 1 kap. 1 § SsL.

¹³ Prop. 2022/23:116 s. 21.

tillämpningsområde och stadgas i 3 § 1–2 p. granskningslagen. De skyddsvärda verksamheter som räknas upp i 3 § 3–7 p. kommer därmed inte undersökas.

Med anledning av att säkerhetsskyddslagen tillämpar begreppet ”överlåtelse” och granskningslagen tillämpar begreppet ”investering”, kommer begreppet ”transaktion” användas synonymt i uppsatsen. Beträffande begreppet ”överlåtare” kommer det användas synonymt med ”verksamhetsutövare”, och begreppet ”förvärvare” kommer användas synonymt med begreppet ”investerare”.

1.5 Disposition

Uppsatsen är uppdelad i fem avsnitt, där det första sätter ramen för uppsatsens kommande avsnitt. I det andra avsnittet redogörs för EU:s direktinvesteringsförordning och dess betydelse för införandet av det nya nationella granskningsystemet. Avsnittet inleds med en kort bakgrund till EU:s direktinvesteringsförordning följt av förordningens regler som medlemsstaterna ska följa vid införandet av ett nationellt granskningsystem. Tanken bakom detta avsnitt är att läsaren ska få en förståelse bakom införandet av den nya granskningslagen i svensk rätt.

Tredje avsnittet berör granskningslagen, specifikt lagens uppbyggnad och dess funktion. Avsnittet behandlar relevanta begrepp för lagens tillämpningsområde samt lagens granskningsystem, som är inom ramarna för EU:s direktinvesteringsförordning som redogjorts för i avsnitt två. I avsnitt fyra behandlas säkerhetsskyddslagen och dess uppbyggnad samt de begrepp som sätter ramen för lagens tillämpningsområde. Nästkommande avsnitt analyserar lagarna i relation till varandra – dess parallella tillämplighet och likheter och skillnader lagarna emellan. Analysen görs i förhållande till vad som presenterats i avsnitt tre och fyra. Slutligen framförs avslutande reflektioner utifrån analysen i det sjätte och sista avsnittet.

2 EU:s direktinvesteringsförordning

2.1 Bakgrund till förordningen

Inom EU är fri rörelse av kapital mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland en grundläggande princip, enligt artikel 63 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). En utländsk direktinvestering är en sådan kapitalrörelse, och dessa får inte åläggas med restriktioner.¹⁴ För att säkerställa lika villkor för handel och investeringar presenterades i februari 2017 ett förslag som pekade på behovet av att skydda områden som anses känsliga ur säkerhetssynpunkt samt avsaknaden av gemensamma regler inom EU för att skydda medlemsstaterna från utländska direktinvesteringar.¹⁵ Förslaget till förordningen syftar till att bidra till skyddet av unionens invånare och till fred, säkerhet och fri och rättvis handel. Vidare syftar förordningen till att uppnå en lämplig balans mellan, å ena sidan, att hantera legitim oro kring specifika utländska direktinvesteringar och, å andra sidan, behovet av att bevara ett öppet och välkomnande system för sådana investeringar inom unionen.¹⁶

Regleringen inom området för utländska direktinvesteringar introducerades genom EU:s förordning om utländska direktinvesteringar som antogs den 19 mars 2019.¹⁷ Denna typ av investeringar omfattas av unionens handelspolitik och EU har exklusiv befogenhet att lagstifta inom detta område, vilket binder samtliga medlemsstater enligt artiklarna 3 och 288 i EUF-fördraget. Medlemsstaterna har endast möjlighet att lagstifta på detta område med bemyndigande enligt artikel 2.¹⁸

¹⁴ Europeiska kommissionen, *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen*, Bryssel den 13.9.2017 COM(2017) 487 final, s. 4.

¹⁵ Europeiska kommissionen, *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen*, Bryssel den 13.9.2017 COM(2017) 487 final.

¹⁶ Europeiska kommissionen, *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen*, Bryssel den 13.9.2017 COM(2017) 487 final, s. 3–4.

¹⁷ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen

¹⁸ EUF-fördraget art. 2.

EU:s direktinvesteringsförordning etablerar en övergripande ram för säkerhet och allmän ordning genom att kontrollera utländska direktinvesteringar. Syftet är att främja samverkan mellan medlemsstaterna samt mellan medlemsstaterna och kommissionen, enligt artikel 1(1) i EU:s direktinvesteringsförordning.¹⁹

2.2 Ramarna för nationella granskningsystem

EU:s direktinvesteringsförordning klargör EU:s medlemsländers rätt att införa, upprätthålla och ändra nationella granskningsystem.²⁰ Enligt art 3.1 EU:s direktinvesteringsförordning får medlemsstaterna anta nationella granskningsystem av utländska direktinvesteringar på sitt territorium med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning. De nationella granskningsystemen ska då vara inom ramarna för EU:s direktinvesteringsförordning.²¹

Syftet och tillämpningsområdet för EU:s direktinvesteringsförordning framgår av artikel 1. Det fastslås att förordningen etablerar en ram för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning. Frågor relaterade till nationell säkerhet, i detta fall Sveriges säkerhet, är en exklusiv befogenhet för medlemsstaterna.²² Däremot tillhör den gemensamma handelspolitiken unionens exklusiva befogenhet, och direktinvesteringsförordningen syftar således till att tillhandahålla medlemsstaterna en legitim grund för befintliga granskningsystem eller för de medlemsstater som önskar införa nationella sådana.²³

EU:s direktinvesteringsförordning ställer upp krav på medlemsstaterna vid införandet av nationella granskningsystem.²⁴ Enligt artikel 3.2 i direktinvesteringsförordningen måste de regler och förfaranden som

¹⁹ EU:s direktinvesteringsförordning art. 1(1) och Europeiska kommissionen, *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen*, Bryssel den 13.9.2017 COM(2017) 487 final, s. 2 ff.

²⁰ Prop. 2022/23:116 s. 18.

²¹ SOU 2021:87 s. 262 ff.

²² EU:s direktinvesteringsförordning skäl 7 och art. 1.

²³ EUF-fördraget art. 3.

²⁴ EU:s direktinvesteringsförordning art. 3–4.

medlemsländerna fastställer genom sina granskningssystem vara transparenta och icke-diskriminerande gentemot tredjeländer. Medlemsländerna måste också tillämpa tidsfrister och erbjuda möjligheter till omprövning av beslut från nationella granskningsmyndigheter enligt artiklarna 3.2, 3.3 och 3.5. Utöver reglerna i artikel 3 måste medlemsstaterna även ta hänsyn till artikel 4 vid bedömningen av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt påverkar säkerheten eller den allmänna ordningen. Medlemsstaterna ska i sitt granskningssystem beakta bland annat kritisk infrastruktur, teknik, insatsvaror, åtkomst till känslig information eller mediernas frihet och mångfald.²⁵

För att förtydliga begrepp som används i förordningen finns definitioner i artikel 2, där begreppen "utländsk direktinvestering", "utländsk investerare", "granskning", "granskningssystem", "utländsk direktinvestering som är föremål för granskning", "granskningsbeslut", och "företag från ett tredjeland" klargörs. En utländsk direktinvestering definieras enligt artikel 2.1 i EU:s direktinvestering som:

”en investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare för att etablera eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländska investeraren och den företagare för vilken eller det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för bedrivande av en ekonomisk verksamhet i en medlemsstat, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller kontrollen av ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.”

Beträffande utländska investerare avses en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland som avser att göra en utländsk direktinvestering.²⁶ Med tredjeland avses alla länder som inte är medlemmar i EU, det vill säga även EES-länder.²⁷

Det uppställs inget krav på medlemsstaterna att definitionerna i de nationella granskningssystemen ska motsvara de definitioner som räknas upp i

²⁵ Se EU:s direktinvesteringsförordning art. 4 för en fullständig uppräkningslista.

²⁶ EU:s direktinvesteringsförordning art. 2.2.

²⁷ Prop. 2022/23:116 s. 24.

direktinvesteringsförordningen.²⁸ Enligt artikel 3.6 framgår det däremot att medlemsstaterna som har infört ett granskningssystem ska behålla, ändra eller anta de åtgärder som krävs för att förhindra kringgående av granskningssystemet.²⁹ Definitionen av begreppet ”utländsk direktinvestering” enligt granskningslagen skiljer sig därmed en aning från definitionen enligt artikel 2.1 i EU:s direktinvesteringsförordning.³⁰

²⁸ Jfr. prop. 2022/23:116 s. 22–27.

²⁹ EU:s direktinvesteringsförordning art. 3(6).

³⁰ Se avsnitt 3.1; Prop. 2022/23:116 s. 24 ff.

3 Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar

3.1 Vad är en utländsk direktinvestering?

Enligt EU:s direktinvesteringsförordning definieras en utländsk direktinvestering som en investering som kan vara av alla slag, där investeraren vill etablera eller upprätthålla en varaktig och direkt förbindelse med företaget som erhåller kapital.³¹ För att definiera granskningslagens tillämpningsområde menar regeringen att begreppet ”utländsk direktinvestering” bör ha en mer utförlig definition i lagen jämfört med definitionen i direktinvesteringsförordningen.³²

En utländsk direktinvestering innebär att en investering i ett bolag sker av en part från ett tredjeland som får inflytande över verksamheten genom investeringen.³³ Enligt 4 § sker en utländsk direktinvestering när (1) en fysisk person med medborgarskap i en stat utanför EU, (2) en juridisk person med säte i en stat utanför EU, (3) en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför EU eller, (4) en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en juridisk person med säte i en stat utanför EU eller av en fysisk person med medborgarskap i en sådan stat investerar i svensk skyddsvärd verksamhet.³⁴ Även en investering som genomförs av en investerare till förmån för någon ovan nämnd part ska betraktas som en utländsk direktinvestering.³⁵ Således betraktas även svenska aktörers investeringar som avser att kringgå granskningssystemet såsom utländska investeringar.³⁶

³¹ Se avsnitt 2.3; EU:s direktinvesteringsförordning art. 2(1).

³² Prop. 2022/23:116 s. 25.

³³ Prop. 2022/23:116 s. 24.

³⁴ Se avsnitt 3.2 om definition av begreppet ”skyddsvärd verksamhet”.

³⁵ 4 § 2 granskningslagen.

³⁶ Prop. 2022/23:116 s. 25.

3.2 Skyddsvärd verksamhet

Lagens tillämpningsområde omfattar investeringar i skyddsvärda verksamheter.³⁷ Syftet bakom lagen är att hindra utländska direktinvesteringar i svenska skyddsvärda verksamheter som kan medföra en skadlig inverkan på Sveriges säkerhet, på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.³⁸ Begreppet ”allmän säkerhet” refererar till skyddet av medlemsstatens institutioner, väsentliga offentliga tjänster och invånarnas överlevnad, medan ”allmän ordning” avser samhällets grundläggande intressen. Begreppen ska avse något som påverkar allmänheten, det vill säga samhällsmedlemmarna i stort, vem som helst eller en obestämd krets av enskilda.³⁹ Bedömningen ska göras utifrån svenska intressen.⁴⁰ En investering som kan inverka skadligt på allmän ordning eller allmän säkerhet ska betraktas som mindre kritisk än om den inverkar skadligt på Sveriges säkerhet.⁴¹

Vad som avses med begreppet ”Sveriges säkerhet” överensstämmer med betydelsen enligt säkerhetsskyddslagen.⁴² Begreppet finns inte definierat i lag, men det finns stöd för hur begreppet ska tolkas i förarbeten. Enligt förarbeten till säkerhetsskyddslagen ska begreppet omfatta såväl den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statskick, som den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet.⁴³

Vidare är granskningslagens tillämpningsområde avgränsat till att endast gälla för utländska investeringar från aktörer från tredjeländer, och gäller därmed inte för inhemska investeringar eller investeringar inom EU.⁴⁴ Däremot omfattas även inhemska investeringar av lagens anmälningsplikt.⁴⁵

³⁷ 2 § granskningslagen.

³⁸ 1 § granskningslagen.

³⁹ Prop. 2022/23:116 s. 22.

⁴⁰ Prop. 2022/23:116 s. 22 och 185.

⁴¹ Prop. 2022/23:116 s. 23.

⁴² Prop. 2022/23:116 s. 184.

⁴³ Se avsnitt 4.1.1 för definition av begreppet ”Sveriges säkerhet”.

⁴⁴ Se avsnitt 3.1 för definition av begreppet ”utländsk direktinvestering”.

⁴⁵ Se avsnitt 3.3.1.

Vad som anses vara skyddsvärd verksamhet definieras i 3 § granskningslagen. Nedan behandlas 3 § punkten 1–2.

3.2.1 Samhällsviktig verksamhet

Granskningslagens 3 § 1 p. stadgar att granskningssystemet ska omfatta investeringar i företag som bedriver samhällsviktig verksamhet. Denna term definieras som "verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet".⁴⁶ Denna definition överensstämmer med den definition som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tidigare har använt i sina riktlinjer och stödmaterial för samhällsviktig verksamhet.⁴⁷

Trots den breda definitionen understryks att endast vissa typer av samhällsviktiga verksamheter kommer att omfattas av granskningsystemet. Enligt MSB innefattar "grundläggande behov" de nödvändiga aspekterna för överlevnad, såsom mat, vatten, värme, vård, omsorg och kommunikation. Begreppet "värden" tolkas som det som samhällets medborgare värdesätter mest och anses vara av yttersta vikt att skydda. Exempel på sådana värden inkluderar människors liv och hälsa, samhällets funktion, demokrati, rättssäkerhet, mänskliga fri- och rättigheter, miljö, ekonomiska värden samt den nationella suveräniteten. "Säkerhet" enligt MSB, omfattar den nationella säkerheten och suveräniteten samt bevarandet av fred, demokrati och frihet.⁴⁸

3.2.2 Säkerhetskänslig verksamhet

Även säkerhetskänslig verksamhet ska betraktas som sådan skyddsvärd verksamhet som omfattas av granskningslagens tillämpningsområde. Granskningslagen hänvisar till säkerhetsskyddslagen när det gäller säkerhetskänslig verksamhet.⁴⁹ Till följd av denna hänvisning till säkerhetsskyddslagens definition av begreppet, finns ingen egen definition i

⁴⁶ 5 § 1 p. granskningslagen.

⁴⁷ Identifiering av samhällsviktig verksamhet (MSB1844 – oktober 2023) s. 8; Prop. 2022/23:116 s. 27 f.

⁴⁸ Prop. 2022/23:116 s. 28.

⁴⁹ 3 § 2 p. granskningslagen.

granskningslagen för säkerhetskänslig verksamhet.⁵⁰ Säkerhetsskyddslagen beskriver säkerhetskänsliga verksamheter såsom verksamheter som har betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.⁵¹

Ett stort antal av de verksamheter som bedriver säkerhetskänslig verksamhet faller vanligtvis inom ramen för begreppet samhällsviktig verksamhet. Sådana verksamheter som inte betraktas som samhällsviktiga men ändå anses vara säkerhetskänsliga är de verksamheter som inte har betydelse för upprätthållandet eller säkerställandet av samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet – den definition som granskningslagen avser i 5 § 1 p.⁵² Regleringen i 3 § 2 p. finns till för att omfatta även de verksamheter som inte anses samhällsviktiga enligt 5 § 1 p.⁵³

3.3 Granskningssystemet

Utländska direktinvesteringar har många positiva effekter på den ekonomiska tillväxten i Sverige genom att införa kapital, kunskap och kompetens. De ökar även konkurrensen, vilket i sin tur utmynnar i ökad produktivitet och stärkt innovationskraft.⁵⁴ Ifall en utländsk aktör investerar i ett svenskt företag som bedriver skyddsvärd verksamhet kan det däremot innebära att värdefull teknik eller information kan hamna under kontroll av en främmande makt. Många av EU:s medlemsstater har därmed infört nationella granskningssystem för utländska direktinvesteringar för att kontrollera och begränsa utländska aktörers inflytande.⁵⁵

Genom EU:s direktinvesteringsförordning gavs medlemsstaterna en möjlighet att införa nationella granskningssystem, men detta var ingen

⁵⁰ Prop. 2022/23:116 s. 31.

⁵¹ Se avsnitt 4.1.1 och 1 kap. 1 § SsL.

⁵² SOU 2021:87 s. 404 f.

⁵³ Prop. 2022/23:116 s. 31 f.

⁵⁴ Prop. 2022/23:116 s. 18 f.

⁵⁵ Ibid.

skyldighet.⁵⁶ Medlemsstaterna får enligt förordningen behålla, ändra eller anta system för granskning av utländska direktinvesteringar.⁵⁷ Det rättsliga ramverk som de nationella granskningssystemen ska rätta sig efter upprättades genom direktinvesteringsförordningen.⁵⁸

Det svenska granskningssystemet tar sikte på de skadliga investeringarna och ska inte vara mer ingripande än vad som behövs för att skydda svenska säkerhetsintressen.⁵⁹ Granskningssystemet ska vara effektivt, rättssäkert, enkelt och snabbt. Systemet ska inte avskräcka investerare och förfarandet ska vara smidigt utan att onödigt administrativ börda läggs på investerarna.⁶⁰ För att säkerställa principerna om effektivitet och snabbhet är granskningssystemet uppbyggt enligt en tvåstegsprocess. Genom tvåstegsprocessen kan de skadliga investeringarna fångas upp samtidigt som oproblematiske investeringar påverkas så lite som möjligt.⁶¹ Tvåstegsprocessen består av en anmälningsplikt och en granskningsprocess som ska redogöras för nedan.⁶²

3.3.1 Anmälningsplikt

En utländsk direktinvestering ska genomgå granskningslagens granskningssystem vars första steg är förvärvarens anmälningsplikt enligt lagens 7–10 §§. I fråga om investeringar i aktiebolag omfattas endast investeringar som når upp till de gränsvärden som stadgas i lagen.⁶³ Syftet bakom anmälningsplikten är att etablera ett effektivt granskningssystem. Utan en anmälningsplikt skulle granskningsmyndigheten sakna information om alla planerade investeringar i svenska bolag och därmed skulle myndighetens möjlighet att kontrollera dessa investeringar åsidosättas.⁶⁴ Anmälningsplikten innebär att en anmälan ska göras till

⁵⁶ Europeiska kommissionen, *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen*, Bryssel den 13.9.2017 COM(2017) 487 final, s. 8.

⁵⁷ EU:s direktinvesteringsförordning art. 3(1).

⁵⁸ Se avsnitt 2.3.

⁵⁹ SOU 2021:87 s. 254.

⁶⁰ SOU 2021:87 s. 256.

⁶¹ SOU 2021:87 s. 313.

⁶² Se avsnitt 3.3.1–3.3.2.

⁶³ Prop. 2022/23:116 s. 8 f.; 7–8 §§ granskningslagen.

⁶⁴ Prop. 2022/23:116 s. 51.

granskningsmyndigheten, vilket är en tillsynsmyndighet som utses av regeringen.⁶⁵ Den myndighet som regeringen utsett till granskningsmyndighet är Inspektionen för strategiska produkter (ISP).⁶⁶

Vidare i 11 § stadgas det överlåtande företags upplysningsplikt till den förvärvande parten. Bestämmelsen uppställer ett krav på det överlåtande företaget att upplysa investeraren om att verksamheten omfattas av lagens tillämpningsområde och att investeringen ska anmälas till granskningsmyndigheten. Om anmälningsskyldigheten blir åsidosatt kan granskningsmyndigheten själv ta initiativ till granskning av investeringen enligt 12 § granskningslagen.

Lagen fokuserar huvudsakligen på att granska och kontrollera utländska investeringar. För att undvika att utländska investerare kringgår regelverket ska även inhemska investeringar omfattas av lagens anmälningsplikt.⁶⁷ Kringgående kan göras exempelvis genom att en juridisk person från ett tredjeland som äger ett svenskt företag gör en investering i ett annat svenskt företag. Om en sådan aktör har antagonistiska avsikter såsom spioneri eller sabotage, kan detta leda till ett riskabelt beroendeförhållande med det landet. Dessutom finns det en möjlig risk att investeringen resulterar i överföring av känslig eller betydelsefull kunskap, information eller produkt till aktörer i ett tredjeland på ett sätt som kan vara skadligt för svenska intressen.⁶⁸ En sådan investering där investeraren enbart har svenskt medborgarskap eller ytterst ägs eller kontrolleras av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap ska lämnas utan åtgärd.⁶⁹ På så sätt är anmälningskyldigheten inte alltför betungande för inhemska investerare.⁷⁰

3.3.2 Granskningsprocessen

Första steget i granskningsystemet sorterar ut de anmälningar som ska granskas. Endast de anmälningar som anses riskfyllda kommer att granskas,

⁶⁵ 6 § granskningslagen.

⁶⁶ Prop. 2022/23:116 s. 20.

⁶⁷ SOU 2021:87 s. 266.

⁶⁸ Prop. 2022/23:116 s. 58 f.

⁶⁹ SOU 2021:87 s. 266 f.

⁷⁰ Prop. 2022/23:116 s. 58.

medan de anmälningar som granskningsmyndigheten bedömer inte skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige lämnas utan åtgärd.⁷¹ Det primära steget ska genomföras inom en tidsfrist på 25 dagar av granskningsmyndigheten enligt 14 § vilket överensstämmer med de anvisningar som EU:s direktinvesteringsförordning ställde upp på de nationella granskningssystemen.⁷² Vid beslut att anmälningen ska undersökas närmre inleds steg två i processen. I detta steg måste granskningsmyndigheten fatta beslut i ärendet inom tre månader från det att granskningen påbörjades.⁷³ Ett sådant beslut kan meddelas inom sex månader om det föreligger särskilda skäl.⁷⁴

Efter granskningen fattar myndigheten beslut om att antingen förbjuda investeringen, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet, på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige,⁷⁵ eller att godkänna investeringen om det inte finns skäl att förbjuda densamma.⁷⁶ Genom att dela upp granskningssystemet i två steg minskar bördan för granskningsmyndigheten eftersom antalet ärenden som behöver behandlas minskar till följd av att många anmälningar sorteras bort redan i det initiala steget.⁷⁷

⁷¹ 19 § granskningslagen.

⁷² Se avsnitt 2.3; Prop. 2022/23:116 s. 96 ff.

⁷³ 15 § granskningslagen.

⁷⁴ SOU 2021:87 s. 475 f.

⁷⁵ 20 § granskningslagen.

⁷⁶ 21 § granskningslagen.

⁷⁷ Prop. 2022/23:116 s. 94.

4 Säkerhetsskyddslagen

4.1 Säkerhetsskyddslagens syfte

Säkerhetsskyddslagen har som huvudsakligt syfte att skydda Sveriges säkerhet genom att reglera åtgärder som behövs för att förhindra och hantera hot mot säkerheten. Lagen inriktar sig på att säkerställa att verksamheter och infrastruktur av betydelse för Sveriges säkerhet skyddas mot olika former av antagonistiska angrepp, såsom spioneri eller sabotage.⁷⁸ De verksamheter som omfattas av tillämpningsområdet är säkerhetskänsliga verksamheter, och dessa ska åtnjuta ett säkerhetsskydd.⁷⁹

Säkerhetsskyddets syfte är att förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs. Vidare ska skyddet förebygga att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till denna typ av uppgifter eller platser där verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet bedrivs. Skyddet ska även förhindra att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet.⁸⁰

4.1.1 Säkerhetskänslig verksamhet

Tillämpningsområdet för säkerhetsskyddslagen gäller för sådana verksamheter som har ett kvalificerat skyddsbehov och som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.⁸¹ Säkerhetskänslig verksamhet är sådan verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.⁸²

När förslag om en ny säkerhetsskyddslag var aktuellt diskuterades tillämpningsområdet och vilka verksamheter som ska falla under lagens tillämpning.⁸³ Skillnaden mellan säkerhetskänslig verksamhet och

⁷⁸ Prop. 2017/18:89 s. 40.

⁷⁹ 1 kap. 1 § SsL.

⁸⁰ Prop. 2017/18:89 s. 33.

⁸¹ Prop. 2017/18:89 s. 39.

⁸² 1 kap. 1 § SsL

⁸³ Prop. 2017/18:89.

samhällsviktig verksamhet är svårdefinierad, men detta är viktigt att klargöra för att fastställa tillämpningsområdet.⁸⁴ Säkerhetsskyddslagen ska i första hand syfta till att skydda särskilt känsliga verksamheter mot antagonistiska angrepp, till exempel spioneri, sabotage och terroristbrott, vilket alltsomoftast inte innefattar samhällsviktiga verksamheter.⁸⁵ Samhällsviktiga verksamheter kan i vissa fall klassificeras som säkerhetskänslig verksamhet.⁸⁶ Vid bedömningen huruvida en samhällsviktig verksamhet ska tillämpas av lagen, ska avgörande vara om en antagonistisk handling mot denna skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. En sådan skadekonsekvens skulle kunna vara störningar i, eller bortfall av, leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv, exempelvis elförsörjning.⁸⁷

I Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd specificeras fem skadekategorier som resulterar i att en verksamhet klassificeras som säkerhetskänslig. Dessa kategorier inkluderar verksamheter av betydelse för Sveriges yttre och inre säkerhet, Sveriges ekonomi, nationellt samhällsviktig verksamhet och skadegenererande verksamhet. Skadegenererande verksamhet syftar på verksamheter som, vid en antagonistisk handling riktad mot dem, kan orsaka skada på annan säkerhetskänslig verksamhet.⁸⁸

Säkerhetsskyddslagen förtydligar regeringens syn på vad som klassificeras som säkerhetskänslig verksamhet. Regeringens definition fokuserar på hot som utgör fara för Sveriges säkerhet, innefattande både fysisk säkerhet och skydd för suveränitet. Begreppet "Sveriges säkerhet" har inte formellt definierats i lag, men det finns viss vägledning för tolkningen av begreppet i förarbeten. Begreppet ska innefatta både den yttre och inre säkerheten. Den yttre säkerheten syftar främst till att skydda Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet, och särskilt framhävs totalförsvaret som förberedelse för krig. Det påpekas även att hot mot den

⁸⁴ Prop. 2017/18:89 s. 39.

⁸⁵ Se avsnitt 3.2.1 för definition av begreppet "samhällsviktig verksamhet".

⁸⁶ Prop. 2017/18:89 s. 43 f.

⁸⁷ Prop. 2017/18:89 s. 44.

⁸⁸ 2 kap. 2 § PMFS 2019:2.

yttre säkerheten inte nödvändigtvis behöver kopplas till ett direkt hot mot totalförsvaret. När det gäller den inre säkerheten betonas skyddet för Sveriges demokratiska statsskick. Hot mot den inre säkerheten kan manifesteras på olika sätt, såsom attacker från mindre grupperingar som riktar sig mot det demokratiska statsskicket, även utan koppling till en främmande makt. Dessutom nämns att våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politiken utgör en potentiell hotbild. Att systematiskt försöka förhindra medborgare från att utöva sina demokratiska fri- och rättigheter utgör också ett hot mot den inre säkerheten.⁸⁹

Regeringen betonar att verksamheter som hanterar säkerhetskänslig information eller samlade data i en omfattning som anses säkerhetskänslig, samt företag som levererar informationstjänster till myndigheter, bör omfattas av säkerhetsregelverket. Den information som krävs för att utgöra om verksamheten betraktas som säkerhetskänslig beror på den specifika verksamheten och måste bedömas individuellt. Regleringen syftar till att vara flexibel och anpassa sig till föränderliga förhållanden för att skydda mot både statliga och privata aktörers hot.⁹⁰ Regeringen konstaterar vidare att det inte är möjligt att förutbestämma vilka verksamheter som är säkerhetskänsliga, eftersom det skulle riskera att avslöja för antagonistiska aktörer vilka verksamheter som är känsliga. Bedömningen av en verksamhets säkerhetskänslighet måste därför göras kontinuerligt och individuellt av verksamhetsutövaren själv, och det är deras ansvar att följa och upprätthålla lagar och regler.⁹¹

4.1.2 Säkerhetsskyddsanalys

Alla verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet åläggs att genomföra en noggrann säkerhetsskyddsanalys.⁹² Denna analys utgör grunden för att utreda verksamhetens behov av säkerhetsskydd, och syftar till att planera och implementera adekvata säkerhetsskyddsåtgärder som är anpassade efter verksamhetens särskilda karaktär och omfattning. Vid

⁸⁹ Prop. 2017/18:89 s. 41 ff.

⁹⁰ Prop. 2017/18:89 s. 44.

⁹¹ Prop. 2017/18:89 s. 44 ff.

⁹² 2 kap. 1 § SsL.

bedömningen bör hänsyn tas till närvaron av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och andra relevanta omständigheter.⁹³

Säkerhetsskyddsanalysen ska vidare inkludera åtgärder för att övervaka och kontrollera säkerhetsskyddet inom den egna verksamheten. Det innebär att verksamhetsutövaren förväntas aktivt granska och utvärdera säkerhetsskyddet för att säkerställa dess effektivitet och anpassning till föränderliga förhållanden. Verksamhetsutövaren ska även vidta alla säkerhetsskyddsåtgärder som krävs enligt föreskrifterna.⁹⁴ Säkerhetsskyddsåtgärderna är tre till antalet och benämns informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.⁹⁵ Dessa ska fungera i samklang för att skapa en sammanhängande och enhetlig struktur som syftar till att skydda säkerhetskänslig verksamhet.⁹⁶

4.2 Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

Säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde är som tidigare nämnt säkerhetskänslig verksamhet.⁹⁷ Vid överlåtelse av en säkerhetskänslig verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen måste överlåtaren uppfylla några särskilda förpliktelser som framgår av 4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen. Dessa förpliktelser inkluderar genomförandet av en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 4 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen, samt skyldigheten att samråda med en tillsynsmyndighet enligt 4 kap. 15 § samma lag. Utöver de förpliktelser som tilldelas överlåtaren i en transaktion enligt 4 kap. 13 § SsL, åläggs överlåtaren även med en upplysningsplikt enligt 4 kap. 20 § SsL. Plikten innebär att överlåtaren ska informera förvärvaren om att verksamheten omfattas av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde samt att upplysa om de skyldigheter som föreskrivs i 2 kap. 1 § för verksamhetsutövare som bedriver

⁹³ Prop. 2017/18:89 s. 56.

⁹⁴ 2 kap. 1 § 3 SsL.

⁹⁵ 2 kap. 2–4 §§ SsL.

⁹⁶ Prop. 2017/18:89 s. 67.

⁹⁷ Se avsnitt 4.1.1.

säkerhetskänslig verksamhet.⁹⁸ Dessa förpliktelser måste vidtas av överlåtaren vid såväl svenska som utländska förvärvare.⁹⁹

4.2.1 Säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning

Det initiala steget vid en transaktion av en säkerhetskänslig verksamhet är att överlåtaren genomför en särskild säkerhetsskyddsbedömning. Syftet med denna är att "identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd".¹⁰⁰ Utgångspunkten för säkerhetsskyddsbedömningen bör enligt regeringen vara den säkerhetsskyddsanalys som ska göras enligt 2 kap. 1 § SsL.¹⁰¹

Vidare ska säkerhetsskyddsbedömningen bedöma om transaktionen är lämplig genom en lämplighetsprövning. Lämplighetsprövningen bedömer om transaktionen är förenlig med säkerhetsskyddet och om den är lämplig från säkerhetssynpunkt.¹⁰² Syftet med lämplighetsprövningen är att alla överlåtare utifrån sin förmåga och de kunskaper och information man har tillgång till ska göra en så grundlig prövning som möjligt.¹⁰³ Om en lämplighetsprövning konstaterar att transaktionen är olämplig ses detta som ett hinder för att genomföra transaktionen och den skall då förbjudas.¹⁰⁴ Skälen till att en transaktion kan betraktas som olämplig varierar men kan bero på exempelvis verksamhetens eller förvärvarens karaktär.¹⁰⁵

⁹⁸ 4 kap. 20 § SsL.

⁹⁹ Prop. 2020/21:13 s. 13 f.

¹⁰⁰ 4 kap. 14 § SsL.

¹⁰¹ Se avsnitt 4.1.2; Prop 2020/21:13 s. 15.

¹⁰² 4 kap. 14 § 2 SsL.

¹⁰³ Prop 2020/21:13 s. 16.

¹⁰⁴ 4 kap. 14 § 4; 4 kap. 17 § SsL.

¹⁰⁵ Prop. 2020/21:13 s. 16.

4.2.2 Samråd med tillsynsmyndighet

Om bedömningen visar att transaktionen inte är olämplig måste överlåtaren samråda med relevant tillsynsmyndighet.¹⁰⁶ Vilken myndighet som är tillsynsmyndighet för en särskild verksamhetstyp stadgas i 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Myndigheten har möjlighet att inleda samråd på eget initiativ om överlåtaren inte initierar samråd trots att det finns en skyldighet att göra detta.¹⁰⁷ Syftet bakom tillsynsmyndighetens möjlighet att initiera samråd är att undvika kringgående av bestämmelserna.¹⁰⁸

Under samrådsförfarandet ska förvärvarens möjlighet att förfoga över egendom vägas mot vilka konsekvenser som transaktionen kan ha för Sveriges säkerhet.¹⁰⁹ Efter samråd tar tillsynsmyndigheten beslut om att förbjuda transaktionen enligt 4 kap. 17 § eller att avsluta ärendet och tillåta transaktionen att genomföras utan ytterligare åtgärder. Samrådsförfarandet ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts enligt skyndsamhetskravet i förvaltningslagen (2017:900).¹¹⁰ Följaktligen gäller enligt 12 § förvaltningslagen att den berörda aktören kan begära ett slutligt avgörande efter att sex månader har passerat sedan ärendet påbörjades. Säkerhetsskyddslagen saknar därmed en egen reglering av tidsfrister.¹¹¹

¹⁰⁶ 4 kap. 15 § SsL.

¹⁰⁷ 4 kap. 16 § SsL.

¹⁰⁸ Prop. 2020/21:13 s. 21.

¹⁰⁹ Prop. 2020/21:13 s. 20.

¹¹⁰ 9 § förvaltningslagen.

¹¹¹ Prop. 2020/21:13 s. 21.

5 Jämförelse av regelverken

5.1 Lagarnas tillämpningsområden

Uppsatsens syfte är att redogöra för och analysera säkerhetsskyddslagen och granskningslagen och dess förhållande till varandra. Det framgår ur uppsatsen att lagarna ska förhålla sig parallellt till varandra och att ingen lag är subsidiär till den andra. För att utreda denna parallella tillämpning mellan lagarna har vardera lags tillämpningsområde behövt fastställas.

Säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde inkluderar all verksamhet som bedriver "säkerhetskänslig verksamhet". I förhållande till granskningslagens tillämpningsområde kan säkerhetsskyddslagens reglering betraktas som mer konkret. Granskningslagen omfattar ett bredare område där utgångspunkten för tillämpningen är skyddsvärd verksamhet, framför allt "samhällsviktig verksamhet", men omfattar även annan typ av verksamhet såsom bland annat säkerhetskänslig verksamhet. Vid tillämpning av granskningslagen hänvisas till säkerhetsskyddslagen genom begreppet säkerhetskänslig verksamhet i 3 § 2 p. En verksamhet som klassificeras som säkerhetskänslig kommer därmed i samtliga fall omfattas av både säkerhetsskyddslagens och granskningslagens tillämpningsområde och kommer bli föremål för parallell tillämpning av lagarna. Vad gäller samhällsviktig verksamhet framgår det ur uppsatsens avhandling att sådan verksamhet i vissa fall betraktas som säkerhetskänslig verksamhet i enlighet med säkerhetsskyddslagen. På så sätt kommer även samhällsviktiga verksamheter till stor del falla under båda regelverkens tillämpningsområde och bli ålagda att tillämpa dessa parallellt.

Vidare skiljer sig lagarnas tillämpningsområde åt på grund av lagarnas skilda syften. Syftet med granskningslagen är att hindra utländska direktinvesteringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Säkerhetsskyddslagens syfte är att säkerställa skyddet för Sveriges säkerhet genom att kontrollera särskilt säkerhetskänsliga verksamheter. Båda lagarna belyser begreppet "Sveriges säkerhet" som innehar samma definition i respektive lag. Granskningslagens

syfte är mer långtgående då det utöver Sveriges säkerhet omfattar begreppen ”allmän ordning” och ”allmän säkerhet”.

För verksamheter som omfattas av båda regelverken innebär den parallella tillämpningen att transaktioner som tillåts enligt säkerhetsskyddslagen kan förbjudas enligt granskningslagen. En transaktion som inte strider mot Sveriges säkerhet kan förbjudas enligt granskningslagen med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Att granskningslagen även omfattar allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige innebär att tillämpningsområdet definieras ytterligare och omfattar ett större antal aktörer än säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde.

Det finns även ett antal situationer då lagarnas tillämpningsområden inte överlappar och då de sedermera inte ska tillämpas parallellt. En tydlig skillnad mellan lagarnas tillämpningsområden är behandlingen av inhemska investerare. Granskningslagen tillämpas specifikt på utländska direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet, enligt lagens 1–2 §§. Säkerhetsskyddslagen, å andra sidan, gäller även vid transaktioner som inte anses motsvara en utländsk direktinvestering utan omfattar samtliga transaktioner, oavsett den överlåtandes hemviststat, förutsatt att verksamheten är av betydelse för Sveriges säkerhet enligt lagens 1 kap. 1 §. Transaktioner mellan svenska aktörer omfattas därmed av säkerhetsskyddslagen.

Granskningslagen fokuserar framför allt på utländska investeringar och utesluter därmed svenska investerare samt investerare inom EU från granskning. Dessa behöver endast anmäla sina investeringar för att undvika inhemska bulvaner som agerar till förmån för utländska bakomliggande aktörer. Således kan en transaktion mellan två svenska aktörer förbjudas helt enligt säkerhetsskyddslagen, medan transaktionen enligt granskningslagen endast omfattas av lagens anmälningsplikt och kan leda till ett förbud enbart för de fall förvärvaren agerar till förmån för någon som omfattas av lagens 4 § p. 1–4. Att lagarna skiljer på vilka aktörer som omfattas av tillämpningsområdet innebär att vissa transaktioner kommer att tillämpas endast av det ena regelverket.

Vidare blir granskningslagen inte tillämplig om inte investeraren, någon i dess ägarstruktur eller för någon densamme handlar, inte når upp till de gränsvärden som anges i lagens 7–8 §§. Detta skiljer sig från säkerhetsskyddslagen, då lagen tillämpas oavsett hur liten eller stor mängd aktier som överlåts. Sådana transaktioner av det mindre slaget, som inte når upp till de angivna gränsvärdena i granskningslagen, kommer således enbart att omfattas av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde och blir därmed inte föremål för parallell tillämpning.

5.2 Lagarnas likheter och skillnader

Granskningslagen såväl som säkerhetsskyddslagen är tillämplig vid situationer då delar av eller hela verksamheter som omfattas av lagarnas tillämpningsområden avser att överlåtas. Båda lagar har ett fokus som ålägger skyldigheter mot antingen förvärvaren eller överlåtaren. En noterbar skillnad mellan lagarna är att de skyldigheter som ställs upp i säkerhetsskyddslagen är riktade mot överlåtaren, medan skyldigheterna enligt granskningslagen riktar sig mot förvärvaren.

Förutom förvärvarens skyldigheter enligt granskningslagen uppställer lagen även krav på överlåtaren vid en transaktion i form av en plikt att upplysa förvärvaren om att investeringen omfattas av regelverket. En liknande upplysningsplikt finns för överlåtaren i säkerhetsskyddslagen, vilken kan framstå som mer omfattande då den även innebär att överlåtaren ska informera förvärvaren om de regler i 2 kap. 1 § som gäller för verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt lagen. Detta innebär sedermera att överlåtaren vid en transaktion av en verksamhet som omfattas av båda regelverken kommer åläggas en plikt att upplysa förvärvaren om att transaktionen omfattas av både säkerhetsskyddslagen och granskningslagen.

Det granskningsystem som granskningslagen stadgar har en del likheter med säkerhetsskyddslagens prövning för säkerhetsskydd. De olika systemen skiljer sig i materiellt hänseende mellan lagarna, men har en liknande betydelse rent praktiskt. Båda systemen kan antas ske utifrån en

tvåstegsprocess, där anmälningsskyldigheten är det inledande steget i granskningslagen och i säkerhetsskyddslagen ska en säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning genomföras. Granskningslagens syfte med anmälningsskyldigheten är att utsortera de investeringar som inte betraktas som skadliga för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Lämplighetsprövningen i säkerhetsskyddslagen innehar en liknande funktion som anmälningsskyldigheten. Lämplighetsprövningen innebär att verksamhetsutövaren ska pröva om transaktionen är lämplig ur säkerhetsskyddssynpunkt. En transaktion som inte anses olämplig kommer sorteras bort och endast de transaktioner som anses olämpliga ur säkerhetsskyddssynpunkt kvarblir. Vidare följer båda systemen av ett andra steg som består av en typ av samråd med respektive lags tillsynsmyndighet.

Detta samråd kan resultera i att transaktionen antingen förbjuds helt eller godkänns med eller utan vidare åtgärder. Om överlåtaren enligt säkerhetsskyddslagen eller investeraren enligt granskningslagen försummar att uppfylla sin skyldighet att samråda eller anmäla transaktionen till den relevanta myndigheten, har myndigheten möjlighet att inleda samråd eller anmälan på egen hand, utan aktiv medverkan från parterna, och detta kan sedan utgöra grunden för en senare granskning. Tillsynsmyndighetens möjlighet att på egen hand initiera samråd eller anmälan finns i båda lagarna.

Enligt bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen åligger det varje verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att genomföra en säkerhetsskyddsanalys. Denna skyldighet gäller oavsett om verksamheten är föremål för transaktion eller inte. Denna åtgärd är av central betydelse för att säkerställa att verksamhetsutövaren har en fullständig förståelse för de potentiella säkerhetsrisker som kan uppstå. Genom att genomföra en säkerhetsskyddsanalys kan man identifiera sårbarheter, utvärdera risker och utforma adekvata skyddsåtgärder för att minimera hotens påverkan. Det finns ingen jämförbar skyldighet för verksamhetsutövaren enligt granskningslagen.

Ytterligare en aspekt som skiljer sig mellan regelverken är förekommandet av tidsfrister. Enligt artikel 3(3) i EU:s direktinvesteringsförordning ska de nationella granskningssystemen beläggas med tidsfrister. Granskningslagens granskningssystem innehåller tidsfrister för tillsynsmyndigheten vid beslut efter anmälan samt beslut efter granskning. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i säkerhetsskyddslagen, utan samrådsförfarandet ska handläggas enligt de principer som stadgas i förvaltningslagen. Enligt båda regelverken finns däremot en borte gräns om sex månader vilket kan betraktas som en relativt lång period för en transaktionsprocess. Att det i granskningssystemet stadgas tydliga tidsfrister kan ses som en trygghet för både överlåtaren och förvärvaren i en transaktion att transaktionen ska genomföras så fort som möjligt.

6 Avslutande reflektioner

Säkerhetsskyddslagen och granskningslagen ska tillämpas parallellt med varandra. Utifrån uppsatsens avhandling och analys kan det påvisas att det som huvudsakligen ligger till grund för lagarnas parallella tillämpning är begreppet ”Sveriges säkerhet” samt begreppen ”samhällskänslig verksamhet” och ”säkerhetskänslig verksamhet”. Samtliga av nyss nämnda begrepp är nödvändiga för de olika lagarnas tillämpningsområde vilket leder till att tillämpningsområdena överlappar, och således kommer somliga aktörer att bli påverkade av båda regelverken vid en transaktion.

Det kan ifrågasättas att lagarna ska tillämpas parallellt då det kan resultera i eventuella svårigheter vid transaktioner för de aktörer som omfattas av båda regelverken. Att en transaktion tillåts enligt säkerhetsskyddslagen innebär inte per automatik att den kommer att tillåtas enligt granskningslagen. Granskningslagen har ett bredare spektrum av skäl för att förbjuda en investering, inkluderat allmän ordning och säkerhet. För berörda aktörer kan detta leda till en svår avvägning om huruvida en transaktion som är förbjuden i förhållande till det ena regelverket men tillåten enligt det andra ska genomföras eller avbrytas.

I ett vidare perspektiv kan detta leda till att antalet transaktioner minskar för verksamheter som omfattas av båda regelverken för att undgå problematiken av den parallella tillämpningen. Därmed kan det innebära att utländska investerare söker alternativa marknader att investera i. Det kan leda till att svenska företag blir mindre attraktiva, och transaktioner med utländska köpare kan minska. Dessutom ökar risken för att Sverige hamnar på efterkälken gentemot andra länder när det gäller utvecklingen av framtida verksamheter och produkter. Detta kan i sin tur skapa en negativ spiral där minskat utländskt kapital bidrar till en hämmad svensk utveckling, vilket i sin tur gör landet mindre attraktivt för investeringar. Detta är oförenligt med målsättningen om att granskningsystemet ska vara effektivt, rättssäkert, enkelt och snabbt samt att systemet inte ska verka avskräckande för investerare.

Lagarna har många materiella skillnader såväl som praktiska likheter. Bland annat skiljer sig lagarnas tillämpningsområden och syften åt, trots att de till stor del överlappar. Därtill föreligger vissa likheter, då båda lagarna reglerar en form av kontroll av både inhemska och utländska transaktioner. Denna kontroll sker följaktligen i enlighet med en av lagen uppställd process, som följer av ett samråd med den för verksamheten aktuella tillsynsmyndighet. För de aktörer som omfattas av båda lagarna innebär den parallella tillämpningen sedermera att en transaktion ska granskas i två olika processer, vilket innebär att dessa transaktioner beläggs med förelägganden från olika tillsynsmyndigheter. Detta leder till ökad tidsåtgång och administration för tillsynsmyndigheterna, samtidigt som verksamheterna kan vara i behov av stora resurser för att uppfylla skyldigheterna. Då tillämpningsområdena kan betraktas som otydliga kan det även leda till att vissa transaktioner anmäls i onödan, vilket kan utmynna i att arbetsbelastningen på myndigheterna blir högre och handläggningstiderna blir längre vilket således hindrar myndighetens möjlighet att vara effektiv. Det finns därmed en risk att lagen kan bli kontraproduktiv i situationer då alltför många ärenden inkommer till myndigheterna.

Lagarnas parallella tillämpning kan i många fall ses som fördelaktig då detta innebär att ett större antal transaktioner som kan betraktas som skadliga för Sveriges säkerhet, eller på allmän ordning eller allmän säkerhet, fångas upp och kan förbjudas. De inhemska investeringar som inte omfattas av granskningslagen kommer tillämpas av säkerhetsskyddslagen och således kan dessa hindras om de anses som skadliga. Vidare kan de utländska direktinvesteringar som kan anses inverka skadligt på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige fångas upp av granskningslagen. Den parallella tillämpligheten kan på så sätt betraktas som nödvändig för att säkerställa Sveriges säkerhet och kan följaktligen medföra ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet, på allmän ordning eller på allmän säkerhet i Sverige. Ur ett rättsutvecklingsperspektiv kan det därför antas att det har funnits ett behov av en granskningslag och det nya granskningsystemet, för att möjliggöra förbud av de investeringar som kan betraktas som skadliga för Sverige.

Uppsatsens analys har påvisat att det finns ett visst behov att införa ett nytt granskningsystem för att omfatta samtliga transaktioner med svenska verksamheter som anses skadliga, i syfte att säkerställa skyddet för Sveriges säkerhet. Mot bakgrund av vad som presenterats i analysen kan det vidare argumenteras för att det hade varit önskvärt med en tydligare reglering av hur den parallella tillämpningen ska fungera i praktiken. Lagarnas förhållande kan betraktas som komplext och svårbedömt, vilket som ovan framställt kan leda till tillämpningsproblematik för berörda aktörer. Förhållandet mellan lagarna kan därmed anses behöva bearbetas och förtydligas för att underlätta för ett öppet och välreglerat investeringsklimat. Detta hade förslagsvis kunnat göras genom att granskningslagens tillämpningsområde utvidgats till att även omfatta inhemska investeringar. Således hade det inneburit att säkerhetsskyddslagen skulle verkat subsidiärt till granskningslagen och endast tillämpas i de fall verksamheten faller utanför granskningslagens tillämpningsområde.

Källförteckning

Litteratur

Kleineman J, *Rättsdogmatisk metod, I*: Zamboni M (red), Nääv M, Juridisk metodlära, Studentlitteratur, 2018.

Svenskt offentligt tryck

Propositioner

Prop. 2022/23:116 Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen.

Prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet.

Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny Säkerhetsskyddslag.

Utredningsbetänkanden

SOU 2021:87 Granskning av utländska direktinvesteringar.

Myndighetsföreskrifter

Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd PMFS 2022:1.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner (MSB1844), Rapport, oktober 2023.

Offentligt tryck från Europeiska unionen

COM(2017) 487 final, *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen*, Bryssel den 13 september 2017.