

Lagrådsremiss

Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 augusti 2020

Mikael Damberg

Dan Leeman
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

För att stärka skyddet för Sveriges säkerhet föreslår regeringen kompletteringar av säkerhetsskyddslagen (2018:585). Förslaget innebär bland annat följande:

- Verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller viss egendom ska vara skyldiga att innan ett sådant förfarande inleds genomföra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning.
- Verksamhetsutövare ska vara skyldiga att inför överlåtelser samråda med en samrådsmyndighet.
- Samrådsmyndigheten ska få möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt lagen och ytterst besluta att en överlåtelse inte får genomföras (förbud).
- En överlåtelse i strid med ett förbud ska vara ogiltig.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)	4
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Det saknas regler om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet	8
4.1	Säkerhetsskyddslagstiftningen	8
4.2	Reglering av utländska direktinvesteringar	11
5	Det finns ett stort behov av att reglera överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom	12
6	Nya regler om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom	14
6.1	Krav på särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning	14
6.2	En skyldighet att samråda	18
6.3	Överlåtelse ska i vissa fall vara ogiltiga	23
6.4	Förslagets förhållande till enskildas rättigheter och friheter och proportionalitet	25
6.4.1	Egendomsskyddet och näringsfriheten	25
6.4.2	Ersättning för rådighetsinskränkningar	28
6.5	Överklagande	30
6.6	Upplysningsskyldighet	33
7	Offentlighet och sekretess	34
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	35
9	Konsekvenser	36
10	Författningskommentar	39
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)	45
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag (delar av)	54
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	59

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).

2 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddslagen (2018:585)

dels att nuvarande 2 kap. 7 § ska betecknas 2 kap. 15 §,

dels att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 7 § ska sättas närmast före 2 kap. 15 §,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 2 kap. 7–14 och 16 §§, och närmast före 2 kap. 7–9, 12–14 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).

I lagen finns också bestämmelser om internationell samverkan i övrigt på säkerhetsskyddsområdet.

Denna lag gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).

I lagen finns också bestämmelser som gäller den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet och om internationell samverkan på säkerhetsskyddsområdet.

2 kap.

Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom

7 §

En verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 8 § och samråda enligt 9 §, om verksamhetsutövaren avser att överlåta

1. hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller

2. egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Första stycket gäller inte för överlåtelser av fast egendom.

Regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från första stycket. Om det finns särskilda skäl får regeringen också besluta om sådana undantag i enskilda fall.

Särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning

8 §

Innan ett förfarande för sådan överlåtelse som avses i 7 § inleds ska verksamhetsutövaren

1. genom en särskild säkerhetsskyddsbedömning identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd, och

2. med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter pröva om överlåtelsen är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt.

Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen ska dokumenteras.

Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt, får överlåtelsen inte genomföras.

Samråd, förelägganden och förbud

9 §

Om lämplighetsprövningen enligt 8 § leder till bedömningen att överlåtelsen inte är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt, ska verksamhetsutövaren samråda med den myndighet som regeringen bestämmer (samrådsmyndigheten).

Samrådsmyndigheten får besluta att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Skyldigheten att samråda och det som anges i andra stycket om verksamhetsutövaren gäller även den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte aktier i aktiebolag som är publika enligt aktiebolagslagen (2005:551).

10 §

Om överlåtaren inte samråder med samrådsmyndigheten trots att det finns en skyldighet att göra det, får myndigheten inleda samrådet.

11 §

Om ett beslut om föreläggande enligt 9 § inte följs eller om överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får samrådsmyndigheten besluta att överlåtelsen inte får genomföras (förbud).

Ogiltighet och förbud i efterhand

12 §

En överlåtelse i strid med ett förbud enligt 11 § är ogiltig.

Om en överlåtelse har genomförts utan samråd enligt 9 eller 10 § och förutsättningarna för ett förbud enligt 11 § är uppfyllda, får samrådsmyndigheten i efterhand besluta om ett sådant förbud. Överlåtelsen är då ogiltig.

Förelägganden vid ogiltighet

13 §

Om en överlåtelse är ogiltig enligt 12 § får samrådsmyndigheten besluta om de

förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet.

Ett sådant beslut om föreläggande får förenas med vite.

Upplysningsskyldighet

14 §

En verksamhetsutövare som avser att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten ska upplysa förvärvaren om att denna lag gäller för verksamheten. En sådan upplysning ska innehålla information om de skyldigheter som enligt 2 kap. 1 § gäller för den som är ansvarig för en säkerhetskänslig verksamhet.

Överklagande

16 §

Beslut om föreläggande enligt 9 § får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. När ett sådant beslut överklagas är samrådsmyndigheten motpart. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om förbud enligt 11 eller 12 § andra stycket och föreläggande enligt 13 § får överklagas till regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i mars 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga vissa frågor i säkerhetsskyddslagstiftningen. Utredaren fick bland annat i uppdrag att föreslå åtgärder som förebygger att säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med utkontraktering, upplåtelse och överlåtelse av sådan verksamhet samt att föreslå ett system med sanktioner och hur en ändamålsenlig tillsyn ska vara utformad (dir. 2017:32). Genom tilläggsdirektiv i januari 2018 fick utredaren även i uppdrag att föreslå i vilken utsträckning de som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska vara skyldiga att ingå säkerhetsskyddsavtal vid överenskommelser med utomstående (dir. 2018:2).

Utredningen, som tog namnet Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor, överlämnade i november 2018 betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. De delar av utredningens lagförslag som behandlas i denna lagrådsremiss finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/05292/L4).

I samband med att viruset som orsakar sjukdomen covid-19 drabbat världen under våren 2020 har det uppmärksammats att företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet kan vara särskilt utsatta för förvärvsförsök. Det finns därför skäl att nu göra vissa ändringar i säkerhetsskyddslagen (2018:585). I denna lagrådsremiss behandlas vissa av de förslag som utredningen har lämnat om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet (avsnitt 7 i betänkandet). Utredningens övriga förslag bereds vidare i Regeringskansliet.

4 Det saknas regler om överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet

4.1 Säkerhetsskyddslagstiftningen

Säkerhetsskydd är förebyggande åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott. För att stärka säkerhetsskyddet trädde en ny säkerhetsskyddslag (2018:585) i kraft den 1 april 2018.

Innebörden av säkerhetsskydd framgår av 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen. Med säkerhetsskydd avses för det första skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. En verksamhet är säkerhetskänslig om den är av betydelse för Sveriges säkerhet eller om den omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd som är förpliktande för Sverige. Uttrycket "Sveriges säkerhet" tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har en sådan betydelse. Förutom militär verksamhet kan det

exempelvis gälla viktig civil infrastruktur som flygplatser, energi-anläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation.

Med säkerhetsskydd avses för det andra skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Till skillnad från skyddet av säkerhetskänslig verksamhet gäller skyddet för uppgifter inte bara mot brott, utan också mot andra händelser. Det kan exempelvis handla om att uppgifterna på grund av misstag, bristande rutiner eller olyckshändelse sprids, förstörs eller förvanskas utan att det är fråga om ett brott. Säkerhetsskyddet innebär då till exempel att handlingar ska förvaras på ett betryggande sätt och att spridningen av uppgifter i handlingarna så långt det är möjligt ska begränsas till behöriga personer som behöver dem för sin tjänsteutövning. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller uppgifter som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen om den hade varit tillämplig. Uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade ska delas in i någon av fyra säkerhetsskyddsklasser (kvalificerat hemlig, hemlig, konfidentiell eller begränsat hemlig) utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet eller för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation.

Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövaren) är skyldig att bedriva ett säkerhetsskyddsarbete. Utgångspunkten för säkerhetsskyddsarbetet är en säkerhetsskyddsanalys. Verksamhetsutövaren ska genom en sådan analys utreda vilket behov som finns av säkerhetsskydd. Utifrån analysen ska verksamhetsutövaren planera ett väl avvägt och balanserat säkerhetsskydd där olika säkerhetsskyddsåtgärder samverkar med varandra. Bedömningen av om en verksamhetsutövare omfattas av lagen är beroende av att denne gjort en korrekt analys av verksamhetens skyddsvärden. Grundläggande för lagstiftningen är alltså att ansvaret för identifiering och bedömning av behovet av säkerhetsskydd är knutet till verksamhetsutövaren.

De olika säkerhetsskyddsåtgärderna

Det finns tre olika typer av säkerhetsskyddsåtgärder: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Informationssäkerhet handlar om skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddsåtgärderna ska förebygga att sådana uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Vidare syftar informationssäkerhet till att förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet. Det handlar då framför allt om skyddsåtgärder för att tillgodose behov av tillgänglighet och riktighet i fråga om uppgifter och informationssystem som inte utgör eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, men som har avgörande betydelse för viktiga samhällsfunktioner. Det kan till exempel vara fråga om skydd för uppgifter och informationssystem som har en avgörande betydelse för styrning, reglering och övervakning av el- och vattenförsörjning och digital infrastruktur eller sådana sammanställningar av uppgifter, till exempel folkbokföringsregistret, som är av grundläggande betydelse för ett fungerande samhälle.

Fysisk säkerhet handlar bland annat om att förebygga att obehöriga personer får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs. Åtgärden kan också avse skydd mot sådan skadlig inverkan som kan orsakas utan att någon obehörig har berett sig tillträde till platsen. Det skulle exempelvis kunna röra sig om att en kabel för samhällsviktig elektronisk kommunikation skyddas genom ett robust hölje eller larm eller åtgärder för att skydda ett objekt mot obemannade luftfartyg, s.k. drönare.

Personalsäkerhet handlar bland annat om att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Det som avses är verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller verksamhet som är säkerhetskänslig av någon annan anledning, till exempel att verksamheten bedrivs vid ett skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Personalsäkerhet inkluderar också en skyldighet för verksamhetsutövaren att säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

Säkerhetsskyddsåtgärder kan vara kostsamma och medföra en risk för negativ påverkan på en verksamhets funktionalitet, effektivitet och tillgänglighet. Åtgärderna kan även från ett integritetsperspektiv vara mycket ingripande för enskilda. Med hänsyn till detta finns det i 2 kap. 1 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen ett uttryckligt krav på att säkerhetsskyddsåtgärderna så långt det är möjligt ska utformas så att de inte medför skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

Säkerhetsskyddsavtal

En grundtanke i säkerhetsskyddsregleringen är att de intressen som reglerna slår vakt om ska ha samma skydd oavsett om verksamheten bedrivs av det allmänna eller av enskilda. Denna tanke kommer bland annat till uttryck i 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen som innebär att verksamhetsutövare i vissa fall är skyldiga att ingå säkerhetsskyddsavtal med leverantörer. Ett säkerhetsskyddsavtal är ett avtal som klargör för en leverantör vilka säkerhetsskyddsåtgärder som denne ska vidta för att skydda verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet. En motsvarande skyldighet att teckna säkerhetsskyddsavtal gäller för enskilda verksamhetsutövare som ingår avtal om varor, tjänster eller byggentreprenader med utomstående leverantörer. Skyldigheten att se till att det ingås ett säkerhetsskyddsavtal gäller även om leverantören har sin juridiska hemvist i ett annat land.

Samråd vid vissa upphandlingar

Enligt 2 kap. 6 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) ska statliga myndigheter som avser att genomföra vissa särskilt känsliga upphandlingar göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och samråda med den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över den aktuella verksamheten. Tillsynsmyndigheten får förelägga myndigheten att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Om ett föreläggande inte följs eller

om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att myndigheten inte får genomföra upphandlingen.

Säkerhetsskyddslagen ger inte möjlighet att förhindra överlåtelser

Enligt 2 kap. 9 § säkerhetsskyddsförordningen ska den som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet till en enskild anmäla det till Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten innan förfarandet inleds. Verksamhetsutövaren ska också upplysa den enskilde om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten.

Säkerhetsskyddslagstiftningen innehåller däremot inte några bestämmelser som innebär en uttrycklig skyldighet för verksamhetsutövare att pröva lämpligheten av en överlåtelse, eller som ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att ingripa mot eller förhindra en överlåtelse som är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt.

4.2 Reglering av utländska direktinvesteringar

Det saknas möjlighet att granska utländska direktinvesteringar

Flera länder har regleringar som på olika sätt begränsar utländska aktörers möjligheter att investera i och därmed få inflytande över nationella företag när en sådan investering har säkerhetspolitiska implikationer. Även säkerhetskänslig verksamhet kan bli föremål för sådana utländska direktinvesteringar. I Sverige finns i dag endast begränsade möjligheter att granska och i förekommande fall förhindra utländska direktinvesteringar. Lagen (1992:1300) om krigsmateriel ger en indirekt sådan möjlighet, dock endast avseende verksamheter som faller inom den lagens tillämpningsområde. Tidigare fanns det genom den upphävda lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. möjlighet att begränsa utländska aktörers möjligheter att förvärva vissa svenska bolag. Det finns alltså i nuläget inte någon granskningsmekanism i Sverige.

Regeringen har tillsatt en utredning som ska föreslå ett system för granskning

I april 2019 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen i kraft. Förordningen ska börja tillämpas den 11 oktober 2020. Förordningen syftar i huvudsak till att inrätta en ram för medlemsstaternas och, i vissa fall, kommissionens granskning av utländska direktinvesteringar i EU och fördjupa medlemsstaternas samarbete på området. Förordningen innebär inte något krav på medlemsstaterna att införa nationella granskningsmekanismer för utländska direktinvesteringar. Den innebär däremot en skyldighet för varje medlemsstat att inrätta en nationell kontaktpunkt för utbyte av uppgifter och synpunkter kring utländska direktinvesteringar. Den skyldigheten gäller oavsett om medlemsstaten har ett system för granskning eller inte.

I augusti 2019 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direkt-

investeringar inom skyddsvärda områden kan utformas. Av direktiven framgår att Sverige behöver införa ett sådant granskningsystem (dir. 2019:50). Utredningen, som antagit namnet Direktinvesteringsutredningen, har överlämnat ett delbetänkande (SOU 2020:11). I betänkandet föreslår utredningen att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) ska utses till kontaktpunkt enligt EU-förordningen. Utredningen föreslår också att ISP ska vara ansvarig myndighet för att pröva utländska direktinvesteringar enligt utredningens kommande förslag. Regeringen beslutade den 4 juni 2020 att utse ISP till kontaktpunkt. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande senast den 2 november 2021.

5 Det finns ett stort behov av att reglera överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom

Som framgår av avsnitt 4 innehåller säkerhetsskyddslagstiftningen inte några bestämmelser som innebär någon uttrycklig skyldighet för verksamhetsutövare att pröva lämpligheten av en överlåtelse eller som ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att ingripa mot eller förhindra en överlåtelse som är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Samtidigt har flera svenska myndigheter uttryckt att det finns en problematik kring bland annat utländskt övertagande av känslig infrastruktur och teknologi i Sverige. Detta gäller även företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Förvärv av hela eller delar av företag inom exempelvis försvars- och säkerhetsindustrin är en metod som främmande makt kan använda för att öka sin egen kunskap inom spetsteknologi i syfte att höja den egna förmågan. Det kan till exempel handla om teknik avseende artificiell intelligens eller kvant- och kryptoteknik. Det finns exempel där främmande makt har försökt kringgå regelverket för export av produkter med dubbla användningsområden i samband med förvärv av svenska företag. Det kan också handla om försök att förvärva känslig egendom eller anläggningar av betydelse för exempelvis energiförsörjningssystemet. Förvärven syftar till att skaffa sig inflytande eller kunskap om funktioner som är samhällskritiska. Om ett företag som är verksamt i en bransch som är av betydelse för Sveriges säkerhet köps av ett utländskt företag, finns risk för att värdefull teknologi eller information därigenom kommer att kontrolleras av en främmande stat på ett sätt som inte är önskvärt. Vissa verksamheter måste också bedrivas – eller i vart fall kontrolleras – från Sverige för att andra verksamhetsutövare ska kunna upprätthålla funktioner och förmågor som är nödvändiga för skyddet av Sveriges säkerhet.

Många av de verksamheter som är viktiga för det svenska samhällets funktionalitet står inte längre under direkt statligt inflytande, utan bedrivs och förvaltas i stor utsträckning av enskilda aktörer. Även utländskt ägande eller inflytande är numera en realitet i sådana verksamheter. Sam-

mantaget innebär detta att säkerhetskänslig verksamhet i större utsträckning än tidigare kan bli föremål för överlåtelser av olika slag.

En viktig utgångspunkt i sammanhanget är vidare att överlåtelser som regel innebär att förvärvaren permanent övertar kontrollen över den säkerhetskänsliga verksamheten och dess egendom samt eventuella säkerhetsklassificerade uppgifter. En överlåtelse medför därför – om något annat inte avtalas – att den som tidigare bedrivit verksamheten helt förlorar möjligheten att påverka hur den säkerhetskänsliga verksamheten och uppgifterna kommer att användas efter överlåtelsen. En överlåtelse av en säkerhetskänslig verksamhet kan alltså medföra andra och allvarigare konsekvenser än vad som är fallet vid till exempel utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet. Det kan därför finnas verksamheter som inte alls bör kunna överlåtas till utländska aktörer.

Regeringen delar utredningens uppfattning att överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet eller egendom är en aktuell företeelse som kan få stor inverkan på Sveriges säkerhet. Utländska uppköp och andra överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet eller egendom som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan leda till oåterkalleliga negativa konsekvenser för Sveriges säkerhet. Det är därför av stor vikt att staten kan ingripa mot olämpliga överlåtelser av sådan verksamhet och egendom. Det gäller oavsett om förvärvaren är utländsk eller svensk.

Spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 har haft betydande negativa ekonomiska följdverkningar på stora delar av det svenska näringslivet. För många företag har intäkterna på kort tid sjunkit i mycket stor omfattning. Det kan leda till att svenska företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet riskerar att bli utsatta för uppköpsförsök av antagonistiska aktörer. Situationen kan komma att utnyttjas av bland annat främmande stater som använder strategiska uppköp av skyddsvärda bolag som en strategi för att vinna säkerhetspolitiska fördelar.

EU-kommissionen har framhållit att spridningen av coronaviruset medför en ökad risk för att utländska aktörer försöker förvärva bolag inom bland annat hälso- och sjukvårdssektorn. EU-kommissionen har därför uppmanat alla medlemsstater som inte har ett system för granskning av utländska direktinvesteringar att använda alla tillgängliga alternativa medel för att hantera situationer där strategiska uppköp av företag, infrastruktur eller teknologi skulle innebära en risk för säkerheten eller den allmänna ordningen i EU.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns ett stort behov av att införa nya regler om överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Det finns därmed starka skäl att nu genomföra de delar av förslagen i betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82) som avser överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom av betydelse för Sveriges säkerhet. Detta är ett första steg på vägen mot en bredare och permanent reglering på området. Regeringen avser att återkomma till resterande förslag i betänkandet. Det finns också behov av att framöver återkomma till frågan om granskning av utländska direktinvesteringar och om hur säkerhetsskyddslagstiftningen ska förhålla sig till detta när Direktinvesteringsutredningen slutredovisat sitt uppdrag.

6 Nya regler om överlåtelse av säkerhets- känslig verksamhet och viss egendom

6.1 Krav på särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning

Regeringens förslag: Det ska införas skyldigheter för en verksamhetsutövare som avser att överlåta

- hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller
- egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Innan ett förfarande för en sådan överlåtelse inleds ska verksamhetsutövaren genom en särskild säkerhetsskyddsbedömning identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd.

Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren göra en lämplighetsprövning av överlåtelsen. Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen ska dokumenteras.

Om överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt ska överlåtelsen inte få genomföras.

Skyldigheterna ska inte gälla för överlåtelser av fast egendom.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om ytterligare undantag från skyldigheterna. Om det finns särskilda skäl ska regeringen också få besluta om sådana undantag i enskilda fall.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag har en annan redaktionell utformning och utredningen benämner den bedömning som ska göras särskild säkerhetsbedömning. Dessutom innehåller utredningens förslag inte något undantag för fast egendom eller något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter eller besluta om ytterligare undantag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. *Energimyndigheten* ser positivt på möjligheten att lämplighetspröva överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, men efterfrågar klargöranden för en situation där en verksamhet som redan bedrivs på ett olämpligt sätt ska överlåtas till en förvärvare som inte heller bedöms lämplig. *Kommerskollegium* anser att det är av vikt att lämplighetsbedömningar görs på ett förutsägbart sätt, så att åtgärderna inte blir onödigt handelsstörande. *Lantmäteriet* tar upp flera frågor om förslagets konsekvenser vad gäller överlåtelser av fastigheter och anser att förslaget i den delen behöver utredas ytterligare. *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* menar att EU-rättsliga regler måste beaktas för att avgöra om Sverige har rätt att införa egna regler om produkter med dubbla användningsområden och om tekniskt bistånd. ISP påtalar också risken för att motstridiga bedömningar görs utifrån de föreslagna reglerna och regelverken om krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden och om tekniskt bistånd.

Skälen för regeringens förslag

Krav på särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning

Som framgår av avsnitt 5 finns det ett stort behov av att reglera överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Det är ett problem att det inte finns någon skyldighet för verksamhetsutövare att pröva lämpligheten av en överlåtelse. Regeringen instämmer i utredningens slutsats att det bör införas bestämmelser i säkerhetsskyddslagen (2018:585) som innebär krav på verksamhetsutövare att göra en säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning inför en överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. De föreslagna kraven tar endast sikte på den aktuella överlåtelsen och ger alltså inte några möjligheter att beakta sådana förhållanden hos överlåtaren som *Energimyndigheten* påtalat. Brister när det gäller hur en säkerhetskänslig verksamhet bedrivs får i första hand hanteras inom ramen för tillsynen över sådan verksamhet.

Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen bör gå ut på att verksamhetsutövaren identifierar vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till genom överlåtelsen och som kräver säkerhetsskydd. Därmed kommer bedömningen i huvudsak motsvara den bedömning som statliga myndigheter ska göra inför vissa upphandlingar enligt 2 kap. 6 § andra stycket 1 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). En naturlig utgångspunkt för den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen är verksamhetsutövarens säkerhetsskyddsanalys (jfr 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

Därefter ska verksamhetsutövaren göra en lämplighetsprövning av överlåtelsen. Lämplighetsprövningen ska klarlägga om överlåtelsen kan leda till skadekonsekvenser på nationell nivå och utmynna i en bedömning av om överlåtelsen är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Bedömningen bör göras med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter. Syftet med kravet på lämplighetsprövning är att alla verksamhetsutövare utifrån sin förmåga och de kunskaper och den information man har tillgång till ska göra en så ambitiös prövning som är möjligt av om en viss överlåtelse är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. En överlåtelse kan vara olämplig av olika skäl. Det kan till exempel vara olämpligt med en överlåtelse över huvud taget, eftersom verksamheten bör bedrivas av en myndighet eller en viss aktör. Det kan också finnas situationer där det är olämpligt att överlåta en verksamhet till en viss förvärvare.

Det bör vidare råda en skyldighet att dokumentera den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen. Dokumentationen kommer att utgöra ett betydelsefullt underlag både för samrådsprocessen och för tillsynsmyndigheternas verksamhet.

En överlåtelse som är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt bör inte få genomföras. Detta bör anges uttryckligen.

Som *Kommerskollegium* anför är det viktigt att en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning kan göras på ett förutsägbart sätt. Närmare bestämmelser om vad en säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning ska omfatta kan meddelas genom myndighetsföreskrifter. Därutöver kan samrådsmyndigheterna i samarbete med

tillsynsmyndigheterna lämpligen ta fram vägledning om hur en säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning ska göras.

Överlåtelse av hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten

Eftersom överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet generellt kan leda till skadekonsekvenser som är svåra eller omöjliga att komma till rätta med i efterhand, bör kraven på särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning gälla vid alla sådana överlåtelser. Det bör alltså inte ställas upp några kvalificerande villkor, som att den planerade överlåtelsen gäller en verksamhet där det finns säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter på en viss nivå. Kraven på särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning bör därmed gälla i alla fall där verksamheten är säkerhetskänslig på det sätt som avses i 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

De potentiella skadekonsekvenserna av en överlåtelse är inte beroende av om verksamhetsutövaren överlåter hela eller delar av sin säkerhetskänsliga verksamhet. Det bör därför vara tillräckligt att någon del av verksamheten överläts för att kraven ska bli tillämpliga.

Överlåtelse av annan egendom än själva verksamheten

Även en överlåtelse av egendom kan vara olämplig ur ett säkerhetsskyddsperspektiv. Det gäller exempelvis om egendomen som ska överlåtas på något sätt har betydelse för Sveriges säkerhet. Ett exempel kan vara en innovation eller produkt som har stor betydelse för någon säkerhetskänslig verksamhet. Om den innovationen eller produkten kommer i en olämplig ägares händer skulle det kunna innebära en skada för Sveriges säkerhet, eftersom tillgång till den kan underlätta för olika slags antagonistiska handlingar. Att en innovation eller produkt kommer i fel händer kan också leda till att förmågor som är väsentliga för Sveriges säkerhet försämras. Ett annat exempel på egendom som kan vara olämplig att överlåta är kritisk infrastruktur, som till exempel vissa energisystem eller viss 5G-teknik. Kraven på särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning bör därför gälla även vid överlåtelser av viss lös egendom.

Utredningens förslag omfattar även fast egendom. *Lantmäteriet* tar upp flera frågor kring utredningens förslag i denna del, bland annat gällande förhållandet till regleringen om lagfart och godtrosförvärv. Frågorna kräver ytterligare överväganden och det finns inte förutsättningar för att i detta lagstiftningsärende föreslå en reglering av överlåtelser av fast egendom. De föreslagna skyldigheterna bör därför inte gälla överlåtelser av fast egendom. Regeringen avser dock att återkomma till frågan.

Eftersom säkerhetskänslig verksamhet kan vara av många olika slag är det inte möjligt att närmare precisera vilken sorts egendom som bör omfattas av kraven. Det är viktigt att regleringen är utformad på ett sådant sätt att en mängd olika slags egendom kan fångas upp och att reglerna kan tillämpas även när tekniken, samhället och omvärlden förändras. Regleringen bör därför ges en generell och teknikneutral utformning. Regeringen anser liksom utredningen att kraven bör omfatta egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet, eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Därmed knyter avgränsningen an till de begrepp som används i säkerhetsskyddslagen och det görs

tydligt att inte all egendom i en säkerhetskänslig verksamhet omfattas. Egendomen i sig måste ha betydelse för Sveriges säkerhet, eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Det innebär att egendomen ska vara särskilt känslig och behöva skyddas mot antagonistiska angrepp. En överlåtelse av egendomen ska kunna leda till en skada för Sveriges säkerhet i ett nationellt perspektiv. I regel kan till exempel omsättningsvaror och egendom som framställs för försäljning inte anses ha sådan betydelse. Motsatsen kan däremot gälla för bakomliggande teknik eller ritningar avseende sådan egendom. Bedömningen av om den aktuella egendomen har sådan betydelse att reglerna blir tillämpliga bör grundas på verksamhetsutövarens säkerhetsskyddsanalys.

Med egendom som har betydelse för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd avses sådan egendom som kan vara av betydelse för en annan stats nationella säkerhet eller är en del av ett mellanstatligt samarbete som Sverige ingår i. Det skulle till exempel kunna röra sig om egendom som finns i Sverige och som ägs av staten eller en enskild och som har betydelse för annan stat eller för ett projekt som drivs av Sverige och en annan stat eller mellanstatlig organisation. En förutsättning för dessa exempel är att Sverige har ingått ett förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd med motparten och att den aktuella egendomen omfattas av det åtagandet.

Samråds- och tillsynsmyndigheterna kan genom rådgivning och vägledning bidra med preciseringar av vilken egendom som reglerna ska omfatta.

Regeringen bör kunna meddela föreskrifter eller besluta om att skyldigheterna inte ska gälla i vissa fall

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel reglerar tillståndskrav och skyldigheter rörande krigsmaterielrelaterad verksamhet. Enligt detta regelverk krävs tillstånd för bland annat tillverkning, tillhandahållande och utförelse från Sverige av krigsmateriel samt för tillhandahållande av tekniskt bistånd (visst tekniskt stöd avseende krigsmateriel).

Produkter med dubbla användningsområden regleras i rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (rådets förordning) och den till rådets förordning kompletterande lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Med produkter med dubbla användningsområden avses produkter som både har en civil användning och kan nyttjas för militära ändamål eller för framställning av massförstörelsevapen och dess bärare. Regelverket innebär bland annat ett krav på tillstånd för export (utförelse utanför EU) och för överföring inom EU av produkter med dubbla användningsområden.

De föreslagna reglerna i säkerhetsskyddslagen och befintliga regelverk om krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden kan, som *ISP* anför, komma att få delvis överlappande tillämpningsområden. Det kan konstateras att tillstånd enligt 1 § lagen om krigsmateriel endast får lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges

utrikespolitik i övrigt. Även enligt regelverket om produkter med dubbla användningsområden ska nationella utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter beaktas vid tillståndsgivningen (artikel 12 i rådets förordning). Detta innebär att intresset av att värna Sveriges säkerhet beaktas vid tillståndsgivning när det gäller krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns något behov av att nu införa skyldigheter i säkerhetsskyddslagen avseende överlåtelser som för att kunna genomföras kräver tillstånd enligt regelverken om krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Sådana överlåtelser bör alltså kunna undantas från de föreslagna skyldigheterna.

Det finns även på vissa andra områden lagstiftning som innehåller bland annat krav på samråd eller tillstånd för överlåtelser, där intresset av att värna Sveriges säkerhet beaktas. Som exempel kan nämnas lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. För överlåtelse av tillstånd att använda radiosändare krävs enligt den lagen medgivande från den myndighet som meddelat tillståndet. Att sådant medgivande endast ska lämnas om det kan antas att förvärvarens radioanvändning inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet följer av 3 kap. 6 och 23 §§. Ett ytterligare exempel på sådan lagstiftning är lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. För att undvika överlappande regleringar finns det behov av ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från de föreslagna skyldigheterna i säkerhetsskyddslagen. Det finns också andra skäl till sådana undantag. Om det finns särskilda skäl bör regeringen även få besluta om undantag i enskilda fall. Särskilda skäl för undantag kan exempelvis föreligga för överlåtelser inom försvars- eller under rättelseområdet samt vid höjd beredskap. Regeringen avser att besluta om sådana undantag.

6.2 En skyldighet att samråda

Regeringens förslag: Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att överlåtelserna inte är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt, ska verksamhetsutövaren samråda med den myndighet som regeringen bestämmer (samrådsmyndigheten). Samrådsmyndigheten ska få besluta att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Bestämmelserna ska även gälla den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte aktier i publika aktiebolag.

Om överlåtaren inte samråder med samrådsmyndigheten trots att det finns en skyldighet att göra det, ska myndigheten få inleda samrådet.

Om ett beslut om föreläggande inte följs eller om överlåtelserna är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, ska samrådsmyndigheten få besluta att överlåtelserna inte får genomföras (förbud).

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag har en annan redaktionell utformning. Utredningen föreslår att samråd ska ske med den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn

över verksamhetsutövaren. Vidare föreslår utredningen att samrådet ska få avslutas med ett föreläggande som innebär att överlåtelsen endast får genomföras på vissa angivna villkor och att den annars är ogiltig.

Remissinstanserna: Många remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. Några remissinstanser, som *Transportstyrelsen* och *Energimyndigheten*, har synpunkter på vilka myndigheter som samrådet bör ske med. *Försvarsmakten* och *Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)* anser att det bör införas befogenheter att ingripa mot olämpliga överlåtelse, men att förslaget och dess konsekvenser behöver utredas ytterligare. Enligt FOI är den föreslagna samråds-skyldigheten för långtgående och bör i första hand gälla i mer komplexa eller svårbedömda ärenden. *Kammarrätten i Stockholm* anser att ett tillståndsförfarande i stället borde övervägas och efterfrågar, liksom några ytterligare remissinstanser, klargöranden i den föreslagna regleringen. *Försvarets materielverk (FMV)* avstyrker förslaget och anser att en anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten vid överlåtelse är tillräckligt. *Säkerhets- och försvarsföretagen* menar att förslaget kommer att innebära en väsentligt ökad administration och att kraven inte står i proportion till de fördelar de skulle innebära. *Luleå kommun* och *Lidingö kommun* anser att samrådsmyndighetens handläggningstid vid samrådsförfarandet bör regleras. *Energiföretagen Sverige* framhåller att det finns en reglering i ellagen (1997:857) som innebär att en myndighet i samband med en överlåtelse av elnätsverksamhet ska pröva om förvärvaren är lämplig att bedriva sådan verksamhet. *Kommerskollegium* ifrågasätter hur förslagen ska förhålla sig till EU-förordningen om direktinvesteringar och anser att olika system för privata och publika bolag bör undvikas.

Skälen för regeringens förslag

En skyldighet att samråda bör införas

Enligt säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) ska den som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet till en enskild anmäla det till Säkerhetspolisen eller till Försvarsmakten (2 kap. 9 §). Säkerhetsskyddslagstiftningen innehåller dock inte några bestämmelser som ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att ingripa mot eller förhindra en överlåtelse som är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt.

Som framgår av avsnitt 5 finns det ett stort behov av att reglera överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. Det är, som utredningen konstaterat, ett problem att det saknas befogenheter att ingripa mot eller hindra olämpliga överlåtelse. Regeringen anser alltså, till skillnad från *FMV*, att en anmälningsskyldighet inför överlåtelse inte ger ett tillräckligt skydd för Sveriges säkerhet.

Enligt regeringens mening bör det införas en samråds-skyldighet och en möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder samt – ytterst – att besluta om att det planerade förfarandet inte får genomföras. Därmed kommer regleringen om överlåtelse i stora drag att motsvara den ordning som gäller i vissa fall där en statlig myndighet avser att inleda en upphandling som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal (2 kap. 6 § säkerhetsskyddsförordningen), och som syftar till att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och vissa skyddsvärda informationssystem i

samband med utkontraktering. Regeringen anser därför, till skillnad från *Försvarsmakten* och *FOI*, att frågan inte behöver utredas ytterligare. Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet kan utgöra komplexa transaktioner där möjligheten att förfoga över egendom måste vägas mot vilka konsekvenser som transaktionen kan ha för Sveriges säkerhet. Ett samrådsförfarande möjliggör att verksamhetsutövaren kan föra en dialog med samrådsmyndigheten om hur en överlåtelse ska kunna genomföras. Ett sådant förfarande, som tar sikte på att skydda Sveriges säkerhet, innebär alltså en mer flexibel lösning än en reglering som bygger på att en myndighet medger tillstånd till överlåtelser. Enligt regeringens uppfattning finns det därför inte skäl att, som *Kammarrätten i Stockholm* föreslår, utreda om ett tillståndsförfarande i stället kan införas. Det bör alltså införas en skyldighet för verksamhetsutövare att samråda med den myndighet som regeringen bestämmer. Vilken eller vilka myndigheter som ska vara samrådsmyndighet bör bestämmas i förordning. Det finns därför inte skäl att i detta sammanhang bemöta de synpunkter som lämnats av *Transportstyrelsen* och *Energimyndigheten*. Regeringen avser dock att återkomma till utredningens förslag om en ny tillsynsstruktur.

Skyldigheten att samråda bör omfatta alla verksamhetsutövare, oavsett om det är fråga om enskilda, myndigheter, kommuner eller regioner. Skyldigheten bör vidare gälla för alla överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd och som inte har undantagits genom förordning eller regeringsbeslut. Att, som *FOI* föreslår, låta samrådsskyldigheten endast gälla i mer komplexa eller svårbedömda ärenden skulle inte ge tillräckliga möjligheter att skydda Sveriges säkerhet. En sådan ordning skulle också innebära stora gränsdragningsproblem.

Hur samrådet ska genomföras

En naturlig utgångspunkt är att verksamhetsutövaren inleder samrådet genom att ge in en beskrivning av den planerade överlåtelsen samt dokumentationen av den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen till samrådsmyndigheten. För att undvika kringgående av de föreslagna reglerna bör det också införas en möjlighet för samrådsmyndigheten att inleda ett samråd, om överlåtaren inte gör det trots att det finns en samrådsskyldighet. Vilket underlag som är nödvändigt för att samrådsmyndigheten ska kunna göra en fullständig bedömning kan variera beroende på vilken typ av verksamhet eller egendom som den planerade överlåtelsen avser. I många fall bör verksamhetsutövaren behöva ge samrådsmyndigheten tillgång till sin säkerhetsskyddsanalys. *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar klargöranden om handläggningen av samrådsärenden, exempelvis hur samrådet ska initieras och vad som krävs för att samrådsskyldigheten ska anses fullgjord. Närmare bestämmelser om detta bör lämpligen meddelas genom förordning eller myndighetsföreskrifter.

Det är samrådsmyndigheten som bedömer om en viss överlåtelse kräver att ytterligare åtgärder vidtas. Det är dock fortfarande verksamhetsutövaren som har ansvar för sina skyddsvärden och hur säkerhetsskyddet ska utformas i detalj. Hur omfattande samrådet behöver vara bör avgöras

med hänsyn till omständigheterna vid den aktuella överlåtelsen. I vissa fall kan det vara enkelt att konstatera att överlåtelsen inte är problematisk från säkerhetsskyddssynpunkt, till exempel för att det handlar om överlåtelse av ett mindre aktieinnehav. Då kan samrådsmyndigheten relativt omgående avsluta samrådet utan vidare åtgärd. Regeringen delar därför inte *Säkerhets- och försvarsföretagens* uppfattning att förslaget kommer att innebära en ökad administration som är oproportionerlig.

Luleå kommun och *Lidingö kommun* anser att samrådsmyndighetens handläggningstid vid samrådsförfarandet bör regleras. Det följer dock redan av förvaltningslagen (2017:900) att alla ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § första stycket). Det finns inte något behov av att därutöver reglera myndigheternas handläggningstid när det gäller samrådsförfarandet. Det finns inte heller behov av att göra undantag från möjligheten för enskilda enligt 12 § förvaltningslagen att begära att ett ärende ska avgöras.

Samrådet ska ha avslutats innan det planerade förfarandet för överlåtelse slutförs. När samrådsmyndigheten bedömer att syftet med samrådet har uppfyllts och att verksamhetsutövaren kan gå vidare med det planerade förfarandet bör myndigheten fatta ett beslut om att avsluta samrådet utan vidare åtgärd. Det bör understrykas att en överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet innebär att en förvärvare som därefter driver verksamheten vidare har att efterleva kraven i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Denna kommer också att vara underkastad tillsyn av en tillsynsmyndighet. Som framgår av avsnitt 6.6 ska en verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet upplysa förvärvaren om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten. Samrådsförfarandet ger därutöver samrådsmyndigheten och tillsynsmyndigheten en bra utgångspunkt för den fortsatta tillsynen.

Förelägganden under samrådet

Samrådsmyndigheten bör få besluta att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Verksamhetsutövarens skyldigheter kan följa av lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och verkställighetsföreskrifter. Ett föreläggande kan exempelvis gälla vad verksamhetsutövaren ska förbättra i fråga om informations-säkerhet, personalsäkerhet eller fysisk säkerhet (jfr 2 kap. 2–4 §§ säkerhetsskyddslagen). I och med möjligheten att besluta om sådana förelägganden kan samrådsmyndigheten ange vad som behöver göras för att överlåtelsen därefter ska vara godtagbar från säkerhetsskyddssynpunkt. Inom ramen för samrådet kan samrådsmyndigheten också följa upp att tidigare påpekade åtgärder har vidtagits. Förelägganden under samrådet behöver inte kunna förenas med vite.

Utredningen föreslår att myndigheten ska kunna avsluta samrådet med ett föreläggande som innebär att överlåtelsen endast får genomföras på vissa angivna villkor. Att utforma och införa bestämmelser som ger möjlighet att uppställa villkor för en överlåtelse och att överlåtelsen annars är ogiltig, kräver dock ytterligare överväganden. Det finns inte förutsättningar i detta lagstiftningsärende för att föreslå bestämmelser som ger

samrådsmyndigheten möjlighet att besluta om sådana förelägganden. För att kontrollera efterlevnad av villkor som till exempel gäller förhållanden efter en överlåtelse kan det ofta vara mer ändamålsenligt med en ordning som bygger på tillsyn och sanktionsavgifter. Som framgår av avsnitt 5 avser regeringen att återkomma till resterande förslag i betänkandet.

Beslut att en överlåtelse inte får genomföras (förbud)

För att kunna förhindra en överlåtelse som kan leda till skada för Sveriges säkerhet bör samrådsmyndigheten ges möjlighet att besluta att en överlåtelse inte får genomföras. Ett beslut att förbjuda en viss överlåtelse är en mycket långtgående åtgärd, som får anses betydligt mer ingripande än kravet på samråd och möjligheten att besluta om förelägganden. Utredningen har föreslagit att ett sådant beslut ska kunna fattas om ett föreläggande inte följs eller om samrådsmyndigheten bedömer att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas. Det krävs också att åtgärden är proportionerlig. Regeringen anser att detta är en lämplig ordning. Att det måste göras en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall behandlas i avsnitt 6.4.1. Genom att regleringen utformas på detta sätt ges samrådsmyndigheten möjlighet att ingripa när det är angeläget.

Det är inte möjligt att i författning närmare beskriva vilka situationer som skulle kunna medföra ett beslut att en överlåtelse inte får genomföras. Proportionalitetsbedömningen innebär dock att ett sådant beslut ska ses som en sista utväg. Till exempel bör ett sådant beslut kunna fattas om det inte är möjligt att genomföra säkerhetsprövning av personal hos förvärvaren, eller om förvärvaren är ett företag som fungerar som bulvan för en aktör med antagonistiska syften. Regeringen bedömer liksom utredningen att förbud kommer att bli sällsynt. Det bör understrykas att förbudet gäller en viss överlåtelse. Det är alltså inte fråga om något generellt överlåtelseförbud.

Skyldigheten att samråda bör gälla även vid överlåtelser av aktier och andelar i en säkerhetskänslig verksamhet

För att undvika att de föreslagna reglerna kringgås bör samrådsmyndigheten och samrådsmyndighetens rätt att besluta om förelägganden gälla även vid överlåtelser av aktier och andelar i en säkerhetskänslig verksamhet. Reglerna bör alltså gälla både verksamhetsutövare och ägare av aktier och andelar i en säkerhetskänslig verksamhet. Det är den som avser att genomföra överlåtelsen som är skyldig att samråda. Till följd av införandet av de föreslagna reglerna bör det framgå av säkerhetsskyddslagens portalparagraf att lagen innehåller bestämmelser som gäller den som avser att överlåta aktier eller andelar i en säkerhetskänslig verksamhet.

Utredningen har redovisat ett antal skäl för att regleringen inte bör gälla den som äger aktier i publika aktiebolag, bland annat att en sådan aktieägare ofta har svag koppling till verksamheten, att det inte kan förutsättas att denne ens är medveten om att bolaget bedriver säkerhetskänslig verksamhet samt att reglerna i så fall skulle komma att omfatta ett mycket stort antal överlåtelser, många gånger av små innehav. Det finns visserligen, som *Kommerskollegium* påtalar, nackdelar med att låta olika regler gälla

för privata respektive publika bolag. Övervägande skäl talar dock för att samrådsskyldigheten inte nu bör gälla den som äger aktier i publika aktiebolag. Det ingår i Direktinvesteringsutredningens uppdrag att föreslå ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden (se avsnitt 4.2). Uppdraget innebär alltså att utredningen ska föreslå hur vissa utländska investeringar ska kunna granskas av en svensk myndighet. Utredningen är inte begränsad till att enbart lämna förslag som träffar direktinvesteringar som riktas mot vissa organisationsformer eller mot privata eller publika aktiebolag. Frågan om överlåtelse av aktier i publika aktiebolag kommer alltså kunna hanteras inom ramen för det fortsatta arbetet i Direktinvesteringsutredningen.

Förslagets förhållande till vissa angränsande regelverk

Energiföretagen Sverige framhåller att det finns en reglering i ellagen som innebär att en myndighet i samband med en överlåtelse av elnätsverksamhet ska pröva om förvärvaren är lämplig att bedriva sådan verksamhet. Den nu föreslagna samrådsskyldigheten och prövningen enligt ellagen har dock olika syften och skyddsintressen. Enligt regeringen är det därför godtagbart att en överlåtelse kan komma att omfattas av bägge regelverken.

Som några remissinstanser, däribland *Kommerskollegium*, påtalar finns det behov av att framöver återkomma till frågan om hur säkerhetskyddslagstiftningen ska förhålla sig till ett framtida system för granskning av utländska direktinvesteringar. Regeringen avser att återkomma till frågan när Direktinvesteringsutredningen slutredovisat sitt uppdrag. Det bör understrykas att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen inte påverkar medlemsstaternas eget ansvar att upprätthålla nationell säkerhet enligt artikel 4.2 i EU-fördraget eller rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen enligt artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (artikel 1.2 i förordningen).

6.3 Överlåtelser ska i vissa fall vara ogiltiga

Regeringens förslag: En överlåtelse i strid med ett förbud ska vara ogiltig. Om en överlåtelse har genomförts utan samråd och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, ska samrådsmyndigheten i efterhand få besluta om ett förbud. Överlåtelserna ska även då vara ogiltiga.

Om en överlåtelse är ogiltig ska samrådsmyndigheten få besluta om de förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet. Ett sådant beslut om föreläggande ska få förenas med vite.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att en överlåtelse även ska vara ogiltig om den har genomförts i strid med ett föreläggande om att överlåtelserna bara får genomföras på vissa angivna villkor.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. Flera remissinstanser har synpunkter på

förslagets förhållande till egendomsskyddet. *Lantmäteriet* tar upp frågor om förslagets konsekvenser vad gäller överlåtelse av fastigheter och anser att förslaget behöver utredas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag

En överlåtelse i strid med ett förbud ska vara ogiltig

För att det föreslagna regelverket ska bli verkkningsfullt behöver det finnas bestämmelser om konsekvenserna av att en överlåtelse genomförs i strid med ett förbud. Regeringen anser i likhet med utredningen att en överlåtelse som genomförts i strid med ett förbud bör vara ogiltig. Det motsvarar till exempel vad som gällde i vissa fall enligt den upphävda lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m., och vad som gäller för förbjudna avtal eller avtalsvillkor enligt 2 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579). Ogiltighet är en civilrättslig konsekvens som innebär att ett avtal eller avtalsvillkor inte kan göras gällande. Om ett avtal är ogiltigt, är utgångspunkten i svensk rätt att parterna inte är skyldiga att fullgöra sina åtaganden och att prestationer ska återbäras. En regel om ogiltighet kan därför förväntas avskräcka verksamhetsutövare och potentiella förvärvare från att genomföra överlåtelse i strid med ett förbud.

Ogiltighet bör vara en automatisk följd av det beslut som samrådsmyndigheten fattar i det enskilda fallet. Det bör alltså inte krävas någon särskild ogiltighetstalan för att ogiltighet ska inträda. En annan sak är att samrådsmyndighetens beslut ska kunna överklagas (se avsnitt 6.5). Föremålet för ogiltigheten bör vara den del av avtalet som gäller överlåtelsen av verksamheten eller egendomen som omfattas av kravet på samråd. Det finns inte skäl för att utsträcka ogiltigheten till andra delar av avtalet. Tvärtom kan det finnas villkor i avtalet som reglerar just den situationen att överlåtelsen inte kommer till stånd, och som bör gälla. Flera remissinstanser har synpunkter på förslagets förhållande till egendomsskyddet, vilket behandlas i avsnitt 6.4.1. *Lantmäteriet* tar upp frågor om förslagets konsekvenser vad gäller överlåtelse av fastigheter och menar att förslaget behöver utredas ytterligare. Som framgår av avsnitt 6.1 avser regeringen att återkomma till frågan om reglering av överlåtelse av fast egendom.

Överlåtelse utan samråd – förbud i efterhand

Det behöver vidare införas bestämmelser som reglerar situationen att verksamhetsutövaren genomför en överlåtelse utan att ha genomgått det föreskrivna samrådet. Eftersom ogiltighet är en ingripande följd, som kan få stora ekonomiska och andra konsekvenser, bör överlåtelsen inte automatiskt anses ogiltig i sådana fall. I stället bör det införas en regel om att frågan om ogiltighet ska bedömas på samma sätt som om ett samråd hade genomförts. Det innebär att samrådsmyndigheten bör ges möjlighet att förbjuda överlåtelsen i efterhand, om den är sådan att den skulle ha förbjudits i samrådet. Eftersom möjligheten att ingripa är avgörande för att kunna upprätthålla Sveriges säkerhet bör den inte begränsas i tiden. Om det finns skäl för att fatta ett beslut om förbud i efterhand bör överlåtelsen vara ogiltig.

Om överlåtelsen har genomförts utan ett samråd men i och för sig är godtagbar, bör något förbud i efterhand inte beslutas. Då bör överlåtelsen inte heller vara ogiltig.

Ett förbud i efterhand får bara beslutas om det är proportionerligt med hänsyn till de potentiella skadekonsekvenserna för Sveriges säkerhet och de motstående intressen som står på spel. Det måste alltså vid proportionalitetsbedömningen (se avsnitt 6.4.1) bland annat beaktas om lång tid har gått eller om konsekvenserna för parterna blir stora av att överlåtelsen blir ogiltig. Ju längre tid som har gått och ju mer parterna har inrättat sig efter överlåtelsen, desto högre krav bör ställas för att ett förbud i efterhand ska kunna komma i fråga. Det bör också tillmätas betydelse om förbudet faktiskt kommer kunna leda till att skador kan förhindras eller läkas.

Som framgår av avsnitt 6.2 föreslås inte någon möjlighet för samrådsmyndigheten att besluta om förelägganden som innebär att överlåtelsen endast får genomföras på vissa angivna villkor och att den annars är ogiltig. Det föreslås därför inte heller någon regel om ogiltighet när det gäller en överlåtelse som har genomförts i strid med ett sådant föreläggande.

Förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren

Som framgått är ogiltighet en civilrättslig konsekvens mellan parterna. Utöver denna konsekvens behöver det införas regler som ger samrådsmyndigheten möjligheter att ingripa efter en genomförd överlåtelse för att skydda Sveriges säkerhet. Regeringen anser i likhet med utredningen att myndigheten bör ges möjlighet att besluta att förelägga både överlåtaren och förvärvaren att vidta de åtgärder som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet. Ett föreläggande mot en förvärvare av viss egendom kan avse till exempel att förvärvaren ska återlämna egendomen till överlåtaren eller ett förbud mot att föra ut egendomen ur landet. För att vara tillräckligt verkningfullt och handlingsdirigerande bör föreläggandet kunna förenas med vite.

6.4 Förslagets förhållande till enskildas rättigheter och friheter och proportionalitet

6.4.1 Egendomsskyddet och näringsfriheten

Regeringens bedömning: Förslagen är förenliga med egendomsskyddet och näringsfriheten. Det behöver inte införas ett uttryckligt krav på proportionalitet i lagen.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår dock att det ska införas en bestämmelse med ett uttryckligt krav på proportionalitet i lagen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Flera remissinstanser har synpunkter på förslagets förhållande till egendomsskyddet. *Svenskt näringsliv* påpekar att förslagen är en

inskränkning av äganderätten som kan innebära att värdet på tillgångar minskar och anser att större tydlighet krävs i den föreslagna lagtexten. Bland andra *IKEM Innovations- och kemiindustrierna*, *It- och telekomföretagen*, *Näringslivets regelrådet* och *Svenska Bankföreningen* framför liknande synpunkter och anser att frågan bör utredas vidare. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslagen om begränsningar i rätten för enskilda att förfoga över egendom är omfattande. Det finns därmed enligt samfundets uppfattning risk för komplicerade och utdragna förfaranden vid förfoganden över egendom, vilket kan minska intresset för att förlägga utvecklingsinsatser till Sverige.

Skälen för regeringens förslag

Kort om egendomsskyddet och näringsfriheten

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är var och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande, eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen fick i huvudsak sin nuvarande utformning i samband med inkorporeringen av Europakonventionen.

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen innehåller en bestämmelse om skydd för enskildas egendom. Av artikelns första stycke följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt andra stycket inskränker emellertid dessa bestämmelser inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med bland annat det allmännas intresse. Begreppet egendom i artikeln har en autonom och vidsträckt innebörd. Med egendom avses således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång i det allmännas intresse måste balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget. Staten ges vid tillämpningen av denna princip en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal.

Enligt 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Europakonventionen innehåller inget specifikt skydd för näringsfrihet (prop. 2003/04:65 s. 15).

Innebär förslagen en inskränkning av egendomsskyddet och näringsfriheten?

Egendomsskyddet enligt regeringsformen gäller för både fysiska och juridiska personer och omfattar två typer av ingrepp.

Den första typen omfattar situationer där någon tvingas avstå egendom genom "expropriation eller annat sådant förfogande". Med detta menas att en förmögenhetsrätt – dvs. äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde, till exempel nyttjanderätt – tvångsvis överförs eller tas i anspråk (prop. 2009/10:80 s. 163). Den föreslagna regleringen innefattar varken expropriation eller annat sådant förfogande.

Den andra typen av ingrepp som omfattas av grundlagsskyddet är sådana som innebär att det allmänna "inskränker användningen av mark eller byggnad", s.k. rådighetsinskränkningar. Inskränkningar i rätten att använda lös egendom faller alltså utanför bestämmelsens tillämpningsområde (prop. 2009/10:80 s. 164). Ett föreläggande eller förbud enligt den föreslagna regleringen som gäller överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet, aktie eller annan andel i en sådan verksamhet eller lös egendom i övrigt omfattas alltså inte av egendomsskyddet enligt regeringsformen. Ett sådant föreläggande eller förbud kan däremot utgöra en inskränkning av egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Ett föreläggande eller ett beslut att en överlåtelse av en säkerhetskänslig verksamhet inte får genomföras kan också innebära en inskränkning av näringsfriheten.

Förslagen är förenliga med egendomsskyddet och näringsfriheten...

Utredningen har relativt ingående redogjort för förslagets förhållande till egendomsskyddet och näringsfriheten och gjort bedömningen att ett krav på samråd, en möjlighet att besluta förelägganden och – ytterst – förbud mot en planerad överlåtelse i sig utgör en godtagbar inskränkning av enskildas fri- och rättigheter. Utredningen har vidare gjort bedömningen att förslagen har utformats på sådant sätt att proportionalitetsprincipen kan tillgodoses vid myndigheternas beslutsfattande i varje enskilt fall.

Flera remissinstanser, bland andra *IKEM Innovations- och kemiindustrierna*, *It- och telekomföretagen*, *Näringslivets regelnämnd* och *Svenska Bankföreningen* ifrågasätter slutsatserna och anser att frågan bör utredas vidare. Regeringen delar dock inte den bedömningen utan kan i allt väsentligt ställa sig bakom den analys som utredningen gjort. Som utredningen konstaterat är egendomsskyddet inte ovillkorligt utan kan inskränkas när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Detsamma gäller näringsfriheten. Säkerhetsskyddslagen (2018:585) tar sikte på verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet och verksamhet som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddslagstiftningen är alltså ett regelsystem som har till syfte att skydda det allra mest skyddsvärda i samhället. Skyddet av Sveriges säkerhet är otvivelaktigt ett sådant angeläget allmänt intresse som kan motivera inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten. Skälen för att införa en reglering av överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom av betydelse för Sveriges säkerhet väger därmed synnerligen tungt.

Enligt regeringens mening är förslagen ändamålsenliga och nödvändiga för att förhindra olämpliga överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom av betydelse för Sveriges säkerhet. Det har inte framkommit

att det finns andra likvärdiga, mindre ingripande alternativ till den föreslagna regleringen. Regeringen har förståelse för de farhågor och önskemål om tydlighet som framförs av bland andra *Svenskt näringsliv*, men anser att det stärkta skydd för Sveriges säkerhet som den föreslagna regleringen medför står i proportion till den skada som inskränkningen kan komma att förorsaka enskilda. Det kan också understrykas att Säkerhetspolisen, Försvarmakten och övriga tillsynsmyndigheter liksom tidigare har ett generellt ansvar att bidra till förutsägbarhet på säkerhetsskyddsområdet genom föreskrifter, vägledningar och rådgivning.

Sveriges advokatsamfund har påtalat risken att förslagen kan minska intresset för att förlägga utvecklingsinsatser till Sverige. Risken för Sveriges konkurrenskraft minskar till följd av förslagen bör dock inte överdrivas. Ett stort antal andra länder har redan system för granskning av överlåtelse av och investeringar i skyddsvärda verksamheter som ger en möjlighet att uppställa förbehåll för eller i slutändan hindra sådana investeringar.

Sammantaget bedömer regeringen att den föreslagna regleringen är förenlig med grundlagsskyddade fri- och rättigheter och med artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

... men en proportionalitetsbedömning måste göras i varje enskilt fall

Det framgår av ett stort antal avgöranden från Europadomstolen att en proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall där det allmänna inskränker den enskildes rätt att använda sin egendom (se bl.a. *Skibińscy mot Polen*, nr 52589/99, § 87, med hänvisning). Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet måste det vägas mot den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Det står också klart att samma princip följer av 2 kap. 15 § regeringsformen om egendomsskydd (se bl.a. *NJA 2018 s. 753*).

Enligt 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) får en myndighet ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Denna bestämmelse gäller i ärenden enligt säkerhetsskyddslagen. Samrådsmyndigheten måste alltså göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall där ett föreläggande eller förbud ska beslutas. Proportionalitetsbedömningen innebär till exempel att ett beslut att en överlåtelse inte får genomföras ska ses som en sista utväg. Eftersom kravet på en proportionalitetsbedömning framgår uttryckligen av förvaltningslagen gör regeringen bedömningen att en motsvarande bestämmelse inte behöver införas i säkerhetsskyddslagen.

6.4.2 Ersättning för rådighetsinskränkningar

Regeringens bedömning: Någon rätt till ersättning vid rådighetsinskränkning som grundas på säkerhetsskyddslagen bör inte införas.
--

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inget att invända mot bedömningen eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Några remissinstanser, bland andra *Energiföretagen Sverige*, *Näringslivets regelnämnd* och *Svenskt näringsliv*, ifrågasätter om det är proportionerligt och förenligt med egendomsskyddet att rätt till ersättning inte ska införas. Svenskt näringsliv konstaterar att säkerhetskänslig verksamhet nu bedrivs inom många konkurrensutsatta sektorer och anser att det finns en risk att investeringar uteblir på kritiska områden om det inte finns fullgoda garantier till ersättning, vilket skulle motverka Sveriges säkerhet. Utöver ingripanden anser Svenskt näringsliv att även kravställningar grundade på säkerhetsskäl som genererar kostnader för näringsidkare bör ge rätt till ersättning. Vissa remissinstanser, bland andra *Kammarrätten i Stockholm* och *Sveriges advokatsamfund*, anser att frågan behöver utredas ytterligare. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att frågan om enskildas intressen är tillgodosedda i tillräcklig omfattning i förhållande till betänkandets samlade förslag och rätten till ersättning vid ingrepp i pågående avtalsförhållanden bör övervägas ytterligare. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* påpekar att en proportionalitetsbedömning vad gäller ingreppet i en rättighet måste göras separat från bedömningen av ersättningens vara eller inte vara. När inskränkningen motiveras av till exempel nationell säkerhet kan ersättningens storlek enligt universitetet anpassas nedåt men det är inte detsamma som att ingen ersättning ska betalas ut. Att inte betala skälig ersättning kan enligt universitetet i sig självt göra att inskränkningen, enligt konventionsrätten, är oproportionerlig.

Skälen för regeringens bedömning: Som konstaterats i avsnitt 6.4.1 innefattar den föreslagna regleringen varken expropriation eller annat sådant förfogande. Eventuell ersättning till enskilda för skada som följer av en tillämpning av de föreslagna reglerna kan alltså endast utgå i den mån ersättning bör ges för rådighetsinskränkningar.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen ska ersättning tillförsäkras den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningsrätt föreligger dock inte för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning lämnas således exempelvis inte för ingrepp i form av strandskyddsförordnande (prop. 2009/10:80 s. 168). I paragrafens tredje stycke finns en undantagsbestämmelse som innebär att det vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd innehåller inte något uttryckligt krav på ersättning vid rådighetsinskränkningar. Hänsyn ska dock, som *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* påpekar, tas till om den enskilde tillerkänns ersättning vid avgörandet om ett ingrepp i den enskildes rätt är proportionerligt.

Den ovan nämnda bestämmelsen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen ger uttryck för principen enligt svensk rätt att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhets-

skäl inte medför rätt till ersättning. I linje med denna princip har regeringen i ett antal lagstiftningsärenden gjort bedömningen att inskränkningar i rådigheten över mark och byggnader som motiveras av hälso- och miljöskyddsskäl normalt inte föranleder några ersättningsbestämmelser (se till exempel prop. 2003/04:65 s. 15). Detsamma gäller inskränkningar i egendomsskyddet som har sin grund i säkerhetsskäl (jfr prop. 2009/10:80 s. 168 f.), som exempelvis enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel och skyddslagen (2010:305).

I avsnitt 6.4.1 behandlar regeringen det allmänna intresse, det vill säga skyddet av Sveriges säkerhet, som motiverar den föreslagna regleringen. Även i fall där den enskildes intresse kan sägas väga tungt är det regeringens uppfattning att intresset av att skydda Sveriges säkerhet utan tvekan är ett så angeläget allmänintresse att ingripanden i regel bör få ske utan att någon ersättning lämnas. Det kan konstateras att regleringen syftar till att avvärja risker för Sveriges säkerhet som annars skulle uppkomma genom förfaranden som verksamhetsutövaren planerar att genomföra. Det är vidare regeringens uppfattning att den som bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet och därmed omfattas av säkerhetsskyddslagen inte kan åberopa legitima förväntningar att fritt – utan hänsyn till eventuell skada för Sverige – överlåta verksamheten eller egendomen. Den nu föreslagna regleringen omfattar inte heller överlåtelser av fast egendom.

Utredningen har utförligt redogjort för sin sammantagna bedömning att det inte finns skäl för att införa en särskild rätt till ersättning för den som drabbas av rådighetsinskränkningar till följd av förslagen. Regeringen anser, till skillnad från bland andra *Kammarrätten i Stockholm* och *Sveriges advokatsamfund*, att det inte finns behov av att utreda frågan ytterligare.

Sammantaget anser regeringen, även med beaktande av synpunkterna från bland andra *Energiföretagen Sverige*, *Näringslivets regelrådet* och *Svenskt näringsliv*, att det saknas skäl att införa ersättningsbestämmelser i säkerhetsskyddslagen. Regeringen avser att återkomma till resterande förslag i betänkandet. Det kommer då finnas anledning att återkomma till frågan om huruvida enskildas intressen är tillgodosedda i tillräcklig omfattning i förhållande till betänkandets samlade förslag och om ingrepp i pågående avtalsförhållanden, som väcks av *Riksdagens ombudsmän*.

6.5 Överklagande

Regeringens förslag: Samrådsmyndighetens beslut om föreläggande under samrådet ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. När ett sådant beslut överklagas ska samrådsmyndigheten vara motpart i domstolen. Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Samrådsmyndighetens beslut om förbud ska få överklagas till regeringen. Detsamma gäller beslut om förelägganden som avser en genomförd och ogiltig överlåtelse.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte några invändningar mot förslaget. *Försvarets radioanstalt (FRA)* instämmer i utredningens bedömning om att beslut om förbud bör prövas av regeringen, men konstaterar att även åtgärdsförelägganden kan innehålla aspekter av utrikes-, försvars- och säkerhetspolitisk natur. *FRA* och *Försvarsunderrättelsesdomstolen* anser att *Försvarsunderrättelsesdomstolen* skulle kunna handlägga överklaganden om åtgärdsförelägganden. *Försvarsmakten* anser att mål om överklagande av myndigheternas beslut ska avgöras av sådana avdelningar vid Förvaltningsrätten i Stockholm som från säkerhetsskyddssynpunkt har behörighet att hantera sådana måltyper. *Förvaltningsrätten i Stockholm* konstaterar att Säkerhetspolisen utövar tillsyn över domstolar och därigenom har befogenhet att rikta samma typ av beslut mot förvaltningsrätten som domstolen har till uppgift att överpröva och anser att lämpligheten av den ordningen kan ifrågasättas. *Kammarrätten i Stockholm* anser att ordningen med beslut som får överklagas till domstol respektive till regeringen bör utredas vidare, bland annat när det gäller risken för parallella processer om samma sak.

Skälen för regeringens förslag

Beslut om förelägganden och förbud ska kunna överklagas

Artikel 6 i Europakonventionen ställer krav på att enskilda ska ha rätt till en rättvis domstolsprövning vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter. Beslut om förelägganden eller om förbud för en verksamhetsutövare att överlåta en viss verksamhet eller egendom påverkar i allmänhet dennes civila rättigheter och skyldigheter. Det innebär att det bör finnas en möjlighet att överklaga förelägganden och beslut om förbud till domstol. Även myndigheter och andra offentliga organ som samrådsmyndighetens beslut gått emot bör ha rätt att överklaga.

Förelägganden under samrådet ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm

Eftersom beslut om förelägganden under samrådet är förvaltningsbeslut är det en naturlig utgångspunkt att besluten överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Dessutom bör beslut om sådana förelägganden normalt sett inte aktualisera den sorts utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som bör hanteras av regeringen. Det kan dock vara fråga om mycket känsliga uppgifter ur ett säkerhetsperspektiv. *Försvarsunderrättelsesdomstolen* och *FRA* anser att *Försvarsunderrättelsesdomstolen* skulle kunna handlägga överklaganden om åtgärdsförelägganden. *Försvarsunderrättelsesdomstolen* har särskild kunskap och erfarenhet i fråga om underrättelseverksamhet, sekretess och säkerhetsskydd. Detta skulle dock kräva att en helt ny reglering utformas särskilt för denna typ av process, vilket inte är möjligt inom ramen för detta lagstiftningsärende. Enligt regeringens mening bör besluten överklagas till allmän förvaltningsdomstol. På så sätt kan prövningen ansluta till en befintlig processordning. Som utredningen påtalat är målen enligt de föreslagna bestämmelserna av ett så särpräglat slag att det kan bli svårt att skapa och upprätthålla tillräcklig kompetens hos alla förvaltningsrätter. Detta gäller

särskilt eftersom antalet mål kan förväntas bli få. Dessutom bör den typen av känsliga uppgifter som kan förekomma i ärendena hållas inom en så begränsad krets som möjligt. Det finns därför enligt utredningens uppfattning skäl att koncentrera mål enligt de föreslagna bestämmelserna till en domstol. Utredningen har föreslagit att denna domstol bör vara Förvaltningsrätten i Stockholm. Denna domstol kan därmed upparbeta den särskilda kompetens på området som krävs, organisera arbetet med dessa mål på ett lämpligt sätt och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som kan behövas. Detsamma gäller i fråga om Kammarrätten i Stockholm, som i förekommande fall överprövar förvaltningsrättens avgöranden. *Försvarsmakten* har framfört att målen bör avgöras av sådana avdelningar vid Förvaltningsrätten i Stockholm som ur säkerhetsskydssynpunkt kan hantera sådana mål på ett korrekt sätt. Regeringen instämmer i utredningens bedömning och konstaterar att den organisatoriska frågan avgörs av domstolen.

Om en enskild överklagar en myndighets beslut följer det av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att myndigheten är den enskildes motpart i domstol. Detsamma bör gälla om beslut överklagas av en myndighet. Det bör därför anges i bestämmelsen att samrådsmyndigheten är motpart i domstolen när ett beslut överklagas. Vidare bör det anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Förvaltningsrätten i Stockholm har påtalat att Säkerhetspolisen har befogenhet att rikta samma typ av beslut mot förvaltningsrätten som domstolen har till uppgift att överpröva, vilket skulle kunna bli problematiskt. När det gäller just överlåtelse av nu aktuell typ av verksamhet och egendom är det dock enligt regeringens uppfattning närmast uteslutet att denna problematik i praktiken skulle kunna uppkomma för domstolar. Det bör inte kunna bli aktuellt med en situation där en förvaltningsdomstol överlåter säkerhetskänslig verksamhet. Detsamma gäller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Övriga beslut ska få överklagas till regeringen

När det gäller överklagande av beslut om förbud mot överlåtelse gör sig vissa andra argument gällande än när det rör sig om ett överklagande av ett föreläggande under samrådet. Liksom i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll kan det antas att ärenden om förbud kan kräva känsliga utrikespolitiska bedömningar och innehålla känslig information, som till exempel utländsk underrättelseinformation (jfr prop. 2009/10:31 s. 237 f.). Sådana ärenden kan antas ha stor betydelse för Sveriges säkerhet. Dessutom kan en prövning av ett beslut om ett förbud mot en viss överlåtelse ofta aktualisera den sorts utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som bör hanteras av regeringen. Mot bakgrund av regeringens övergripande ansvar för Sveriges säkerhet talar därför starka skäl för att beslut om att en överlåtelse inte får genomföras ska överklagas till regeringen. Till saken hör också att det sannolikt kommer att vara relativt få ärenden där det blir aktuellt med ett beslut om att en överlåtelse inte får genomföras. Som utredningen framför bör samrådet i de allra flesta fall vara tillräckligt för att verksamhetsutövare

självmant ska avstå från förfaranden som samrådsmyndigheten anser vara olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt.

Kammarrätten i Stockholm anser att ordningen med två instanser för överklagande bör utredas vidare, bland annat när det gäller risken för parallella processer om samma sak. Regeringen instämmer i det problematiska om en sådan situation skulle uppstå men bedömer samtidigt att frågan om ett föreläggande under samrådsförfarandet ofta bör ha förfallit när ett slutligt beslut om att överlåtelsen inte får genomföras väl har fattats. Om parallella processer skulle uppkomma kan detta vidare hanteras genom sedvanliga handlägningsåtgärder, exempelvis genom ett beslut om vilandeförklaring. Det skulle inte heller vara en lämplig ordning att låta alla beslut enligt de föreslagna bestämmelserna överklagas till antingen regeringen eller en allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen anser sammantaget att beslut om förbud mot en överlåtelse bör överklagas till regeringen. Det gäller oavsett om förbudet beslutas i förväg eller efter att en överlåtelse redan har genomförts. Även förelägganden som avser ogiltiga överlåtelser bör överklagas till regeringen. Regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, om beslutet innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen. Därigenom kan de krav på domstolsprövning som följer av artikel 6 i konventionen tillgodoses.

6.6 Upplýsningsskyldighet

Regeringens förslag: Skyldigheten för verksamhetsutövare att upplysa förvärvare av säkerhetskänslig verksamhet om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten ska gälla även om förvärvaren är en offentlig aktör. Skyldigheten ska framgå av lagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen om en samrådsskyldighet ersätter i princip de befintliga bestämmelserna i 2 kap. 9 § första stycket säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) om anmälningsskyldighet vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. Däremot finns det även i fortsättningen behov av en bestämmelse som innebär en skyldighet för den som överlåter en säkerhetskänslig verksamhet att upplysa förvärvaren om att säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för verksamheten. Bestämmelsen bör flyttas till säkerhetsskyddslagen och gälla både för offentliga och enskilda verksamhetsutövare och oavsett om förvärvaren är en enskild eller en offentlig aktör.

7 Offentlighet och sekretess

Regeringens bedömning: Det behövs inga ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* anser att det bör övervägas om det ska införas en särskild sekretessreglering på förordningsnivå till skydd för enskilda intressen när det gäller tillsyn av enskilda verksamhetsutövare.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna regleringen innebär att verksamhetsutövare ska samråda med en samrådsmyndighet inför vissa överlåtelse. I ett samrådsärende kan det förekomma uppgifter som är mycket känsliga och som omfattas av sekretess. Aktuella sekretessgrunder kan vara utrikessekretess, sekretess i det internationella samarbetet och försvarssekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i fortsättningen förkortad OSL. Sekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ OSL gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns. Om uppgifter som är sekretessbelagda enligt dessa bestämmelser lämnas till samrådsmyndigheten kommer de därför att ha samma sekretessskydd som de haft hos verksamhetsutövaren. I den mån ärendena innehåller uppgifter från eller hos Säkerhetspolisen kan det därutöver gälla sekretess i underrättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § första stycket OSL.

En fråga är vad som gäller i sekretesshänseende när verksamhetsutövare som omfattas av OSL ska lämna över sekretessbelagda uppgifter till samrådsmyndigheten inom ramen för samrådet. Enligt 8 kap. 1 § OSL får uppgifter som omfattas av sekretess inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. När uppgifter ska lämnas måste därför hänsyn tas till sekretesslagstiftningen. Det följer av 10 kap. 2 § OSL att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Eftersom myndigheten i dessa fall har en skyldighet att samråda med samrådsmyndigheten får ett utlämnande inom ramen för samrådet anses vara nödvändigt för att fullgöra verksamheten. En uppgift får också lämnas till en myndighet enligt 10 kap. 27 § OSL, den s.k. generalklausulen, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som uppgiften ska skydda. Det finns därmed stöd för de verksamhetsutövare som omfattas av OSL att lämna över de sekretessbelagda uppgifter som krävs för samrådet till samrådsmyndigheten.

När ett föreläggande i ett samrådsärende överklagas till förvaltningsdomstol gäller förvaltningsprocesslagen (1971:291). Av 18 § förvaltningsprocesslagen framgår att en part, innan ett mål avgörs, som huvudregel ska ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom eller henne själv och fått tillfälle att yttra sig över det. Även enligt 10 § första stycket och 12 § gäller viss underrättelseskyldighet gentemot part. Dessa bestämmelser gäller dock enligt 19 § med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Enligt 10 kap. 3 § OSL hindrar inte sekretess att en

enskild, som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska parten på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Om det i lag finns bestämmelser som avviker från dessa bestämmelser gäller de bestämmelserna i stället.

I ett samrådsärende enligt den föreslagna regleringen kan det förekomma uppgifter som är mycket känsliga. Ett röjande av sådana uppgifter skulle kunna skada Sveriges säkerhet. Sveriges säkerhet är ett synnerligen starkt allmänt intresse. När det finns anledning att ingripa med stöd av de föreslagna bestämmelserna torde därför en tillämpning av 10 kap. 3 § OSL regelmässigt resultera i bedömningen att det är av synnerlig vikt att inte röja uppgifter av sådan karaktär att det skulle innebära skada för Sveriges säkerhet att lämna ut dem. En annan bedömning kan göras när det gäller mindre känsliga uppgifter av mer teknisk karaktär, som t.ex. vilka typer av åtgärder som kan behöva vidtas för att uppfylla krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Som anges i 10 kap. 3 § OSL ska parten i sådana fall på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Mot denna bakgrund bedöms det inte behövas några ändringar i OSL.

När det gäller sekretess med hänsyn till enskildas intressen för de uppgifter det nu är fråga om, skulle ett kompletterande skydd på det sätt som *ISP* anför kunna åstadkommas genom ändringar i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2021. Ett förfarande om överlåtelse som inletts före ikraftträdandet bör inte

träffas av de nya bestämmelserna. Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Skyddet för Sveriges säkerhet stärks genom förslagen.

För de verksamhetsutövare som kommer att träffas av krav på särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning och samråd inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet eller egendom kan förslagen innebära något ökade kostnader och administrativa bördor. I de allra flesta fall kommer det att röra sig om begränsade kostnadsökningar. Eventuella kostnader för statliga myndigheter bör rymmas inom respektive myndighets befintliga anslagsram.

Förslagen innebär även vissa ökade förvaltningskostnader för de myndigheter som kommer att vara samrådsmyndigheter.

Förslagen medför dessutom att de allmänna förvaltningsdomstolarna får något fler arbetsuppgifter. Kostnaderna för domstolarna bör rymmas inom befintlig anslagsram.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, som *Regelrådet*, *Näringslivets regelnämnd* och *Svenskt näringsliv*, har synpunkter på utredningens konsekvensutredning i stort. *Säkerhets- och försvarsföretagen* menar att kravet på bland annat samråd kommer att medföra en väsentligt ökad administration för såväl enskilda som myndigheter. Svenskt näringsliv anser att det bör utgå någon form av kostnadstäckning till företag via offentliga medel om kostnadsökningarna blir mer än marginella. *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter om kostnadsökningen för domstolarna är begränsad.

Skälen för regeringens bedömning

Flera remissinstanser, bland andra *Regelrådet*, *Näringslivets regelnämnd* och *Svenskt näringsliv*, har synpunkter på konsekvensutredningen i betänkandet i stort, utan att särskilt gå in på konsekvenserna till följd av förslagen om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. Med undantag för de synpunkter som ändå kan anses ha bäring på förslagen i denna lagrådsremiss, kommer regeringen därför i huvudsak att återkomma till dessa synpunkter i det lagstiftningsärendet som behandlar betänkandets övriga förslag.

Stärkt skydd för Sveriges säkerhet

Säkerhetsskydd handlar om skyddet för Sveriges mest skyddsvärda verksamheter. Konsekvenserna av att skyddet fallerar kan därför bli mycket allvarliga. Regeringens förslag innefattar krav på åtgärder som syftar till att förhindra överlåtelser som kan skada Sveriges säkerhet, liksom åtgärder för att begränsa sådan skada som skett på grund av en

överlåtelse. Förslagen innebär på detta sätt en förstärkning av skyddet för Sveriges säkerhet.

Ekonomiska konsekvenser för dem som ska överlåta säkerhetskänslig verksamhet

Den föreslagna regleringen innebär bland annat att såväl offentliga som enskilda aktörer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning innan de överlåter säkerhetskänslig verksamhet eller viss egendom. Om lämplighetsprövningen mynnar ut i bedömningen att överlåtelsen inte är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt, ska verksamhetsutövaren samråda med samrådsmyndigheten.

Både den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen bör utgå från den säkerhetsskyddsanalys som alla verksamhetsutövare har en skyldighet att göra enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Kravet på en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning medför därför inte något betydande merarbete eller annan kostnad. Även samrådet bör bygga på det underlag som verksamhetsutövaren redan tagit fram inom ramen för den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen. Den faktiska arbetsinsatsen för att inleda och genomföra samrådet är därför begränsad. Däremot kan själva samrådsprocessen förväntas ha en viss påverkan, främst genom att det kan ta längre tid att genomföra en överlåtelse än vad som annars hade varit fallet. Hur lång tid samrådet kommer att ta och vad det kommer att mynna ut i har dock verksamhetsutövaren ofta en möjlighet att själv påverka.

Det som kan ha störst ekonomisk påverkan är förslaget om att samrådsmyndigheten under vissa omständigheter ska få besluta om förbud mot en överlåtelse. För den verksamhetsutövare som påverkas kan förbudet innebära kännbara ekonomiska konsekvenser. Det kan till exempel innebära att verksamhetsutövaren måste ha kvar hela eller delar av verksamheten eller egendom som den annars hade överlåtit, eller att verksamheten måste säljas till annan än vad som var tänkt. Vidare kan det innebära begränsningar i möjligheten att genomföra sammanslagningar av bolag och andra förändringar av ägarförhållanden. Förslagen kan således innebära både ökade kostnader och uteblivna vinster. Möjligheten att besluta om förbud är dock ett sistahandsalternativ när övriga möjligheter är uttömda eller bedöms som utsiktslösa. Regeringen bedömer att förbud kommer att bli sällsynt. När det gäller offentliga aktörer kan det antas att överlåtelser av det aktuella slaget är mycket ovanliga. Beslut om förbud mot sådana överlåtelser kan följaktligen antas bli än mer sällsynt. Risken för förelägganden och ogiltighet skulle även kunna ha den indirekta konsekvensen att priset för verksamheten eller egendomen blir lägre eller att potentiella köpare avstår från att lägga bud. Denna eventuella konsekvens borde dock plana ut i takt med att kunskapen om regleringen ökar.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen – till skillnad från *Säkerhets- och försvarsföretagen* – att förslagen i de allra flesta fall endast kommer medföra begränsade administrativa och andra kostnader för dem som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Kostnadsökningen för statliga

myndigheter kan enligt regeringen hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Kostnaderna för kommuner bedöms vara begränsade.

Eftersom förslagen innebär krav på företag i det breda allmänintresset snarare än i det egna företagsintresset anser Svenskt näringsliv att det bör utgå någon form av kostnadstäckning via offentliga medel när kostnaderna blir mer betydande. Rätten till ersättning och förslagens förhållande till egendomsskyddet och näringsfriheten utvecklas i avsnitt 6.4 och behandlas därför inte närmare här.

Ekonomiska konsekvenser för samrådsmyndigheterna

Förslagen innebär också ökade kostnader för de myndigheter som pekas ut som samrådsmyndigheter. Samrådsmyndigheterna ska i den rollen ansvara för samråd och kunna besluta om förelägganden och förbud mot överlåtelse. Regeringen avser återkomma till riksdagen när det gäller dessa kostnader.

Ekonomiska konsekvenser för domstolarna

Samrådsmyndighetens beslut om föreläggande under samråd ska enligt regeringens förslag få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. För prövning i Kammarrätten i Stockholm kommer det enligt förslaget krävas prövningstillstånd. Regeringen bedömer att ökningen av antalet mål kommer att bli begränsad. Även med beaktande av att målen – som *Kammarrätten i Stockholm* påpekar – kan vara komplexa anser regeringen därför att kostnaderna för den ökade måltillströmningen kommer vara begränsade. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar kan även domstolarnas säkerhetsskydd behöva anpassas med anledning av de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som kan förekomma i målen. Regeringen anser dock i nuläget att både kostnaderna för den något ökade måltillströmningen och eventuella anpassningar av säkerhetsskyddet bör rymmas inom befintliga anslag.

Konsekvenser för förvärvaren

Förslagen kan vidare innebära att den som avser köpa säkerhetskänslig verksamhet påverkas ekonomiskt eftersom föreläggande under samråd eller förbud i sällsynta fall kan innebära att ett köp måste begränsas eller avbrytas eller att det blir ogiltigt. Risken för att drabbas av sådana förelägganden och förbud kan dock antas plana ut i takt med att kunskapen om den föreslagna regleringen ökar.

Övriga konsekvenser

Kommuner och regioner kan bedriva verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet. Det kan inte uteslutas att säkerhetskänslig verksamhet eller egendom i sådan verksamhet som kommuner och regioner bedriver, till exempel räddningstjänst, energi- eller dricksvattenförsörjning och sjukvård, påverkas av förslagen. Om en samrådsmyndighet beslutar om föreläggande under ett samråd eller beslutar om förbud mot en överlåtelse innebär det att kommunen ifråga inte fritt kan förfoga över sin egendom. I enlighet med vad bland andra *Region Kronoberg* och *Lidingö kommun* påpekar påverkar alltså förslagen den kommunala självstyrelsen. Den

föreslagna regleringen går dock inte utöver vad som är nödvändigt för att skydda de allra mest skyddsvärda verksamheterna i samhället. Dessutom ska förelägganden och förbud alltid föregås av en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Förslagen berör därför den kommunala självstyrelsen på det minst ingripande sätt som är möjligt.

Förslagen påverkar inte jämställdheten mellan kvinnor och män.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

1 kap.

1 §

Paragrafen, som reglerar lagens tillämpningsområde, är ändrad på så sätt att det framgår att det i lagen finns bestämmelser som gäller den som avser att överlåta aktier eller andelar i en säkerhetskänslig verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

2 kap.

Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom

7 §

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om att verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråda inför vissa överlåtelser. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Av *första stycket* följer att en verksamhetsutövare som avser att genomföra vissa överlåtelser ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 8 § och samråda enligt 9 §. Verksamhetsutövare är den som bedriver den aktuella säkerhetskänsliga verksamheten. Med överlåtelse avses övergång av äganderätt genom till exempel köp, byte eller gåva.

Av *första punkten* framgår att kraven gäller när överlåtelsen avser hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten. Kraven gäller till exempel om verksamhetsutövaren vill överlåta hela inkråmet i ett bolag till någon utomstående aktör. De gäller även om verksamhetsutövaren avser att bilda ett helägt dotterbolag och överlåta hela eller en viss del av den säkerhetskänsliga verksamheten till dotterbolaget. Kraven är vidare tillämpliga om en myndighet vill överlåta en säkerhetskänslig verksamhet till någon enskild aktör, dvs. vid privatisering av verksamhet. En överlåtelse av enbart vissa fysiska tillgångar, som inte innebär en möjlighet att driva den säkerhetskänsliga verksamheten, ska inte ses som en verksamhetsöverlåtelse. En sådan överlåtelse kan i stället omfattas av andra punkten.

Av *andra punkten* följer att kraven på särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning och samråd också gäller om överlåtelsen avser egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (jfr 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen [2018:585]). Det kan handla om bland annat inventarier eller en fysisk produkt, men även om immateriella tillgångar eller ritningar som tagits fram i verksamheten eller som ägs av denna. Bestämmelsen omfattar dock inte all egendom i en säkerhetskänslig verksamhet. Egendomen i sig måste ha betydelse för Sveriges säkerhet, eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Det innebär att egendomen ska vara särskilt känslig och behöva skyddas mot antagonistiska angrepp. Exempel på sådan egendom kan vara kritisk infrastruktur i form av vissa energisystem eller viss teknik för elektronisk kommunikation. Ett annat exempel kan vara en produkt som används inom någon verksamhet av stor betydelse för Sveriges säkerhet, och där Sveriges säkerhet kan skadas om aktörer med antagonistiska syften får tillgång till produkten eller närmare kunskaper om den. En överlåtelse av egendomen ska kunna leda till en skada för Sveriges säkerhet i ett nationellt perspektiv. I regel kan till exempel omsättningsvaror och egendom som framställs för försäljning inte anses ha sådan betydelse. Motsatsen kan däremot gälla för bakomliggande teknik eller ritningar avseende sådan egendom. Det åligger verksamhetsutövaren att med utgångspunkt i sin säkerhetsskyddsanalys (jfr 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen) pröva om egendomen har betydelse för Sveriges säkerhet eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Av *andra stycket* framgår att första stycket inte gäller för överlåtelser av fast egendom. Skyldigheterna gäller alltså inte om egendomen som ska överlåtas är en fastighet eller ett tillbehör till en fastighet som exempelvis en byggnad. Skyldigheterna omfattar inte heller fast egendom som ingår i en verksamhet som ska överlåtas.

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter eller besluta om ytterligare undantag från skyldigheterna.

Särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning

8 §

Paragrafen är ny och innehåller regler om särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Av *första stycket* framgår att verksamhetsutövaren, innan ett förfarande för sådan överlåtelse som avses i 7 § inleds, ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning. Genom den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen ska verksamhetsutövaren identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren där efter pröva om överlåtelsen är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Verksamhetsutövaren ska inom ramen för prövningen bedöma både om det över huvud taget är lämpligt att överlåta den aktuella verksamheten eller egendomen och om det är lämpligt att överlåtelsen sker till just den aktuella förvärvaren. En överlåtelse kan vara olämplig av flera skäl. Ett

exempel kan vara att överlåtelsen kan befaras leda till att viss egendom inte längre kan användas på det sätt som behövs för att upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet. Ett annat exempel kan vara att den som förvärvar egendomen genom förvärvet får viktig kunskap om säkerhets-känsliga verksamheter och att denna kunskap skulle kunna användas vid till exempel sabotage, terroristbrott eller andra antagonistiska handlingar. Prövningen bör baseras på en gedigen säkerhetsskyddsanalys och särskild säkerhetsskyddsbedömning samt sådan information om exempelvis hotbilder och beroenden mellan verksamheter som verksamhetsutövaren skaffat sig eller fått från sin tillsynsmyndighet.

Av *andra stycket* framgår att den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen ska dokumenteras.

Av *tredje stycket* framgår att överlåtelsen inte får genomföras om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt.

Samråd, förelägganden och förbud

9 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om samråd. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Om verksamhetsutövarens lämplighetsprövning enligt 8 § leder till bedömningen att överlåtelsen inte är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt, ska verksamhetsutövaren enligt *första stycket* samråda med en samrådsmyndighet. En naturlig utgångspunkt är att verksamhetsutövaren inleder samrådet genom att ge in en beskrivning av den planerade överlåtelsen samt dokumentationen av den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen till samrådsmyndigheten. Samrådet ska avse frågan om överlåtelsen är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Samrådet kan bland annat omfatta frågan om överlåtelsen bör begränsas på något sätt för att inte vara olämplig. Samrådsmyndighetens prövning bör också innefatta en framåtsyftande bedömning av vad en överlåtelse kan innebära på längre sikt. Ett exempel på en fråga som kan behöva analyseras är hur omvärldsförändringar kan påverka behovet av att en säkerhets känslig verksamhet finns kvar i Sverige. Hur omfattande samrådet behöver vara bör avgöras med hänsyn till omständigheterna vid den aktuella överlåtelsen. Samrådet ska ha avslutats innan det planerade förfarandet för överlåtelse slutförs. När samrådsmyndigheten bedömer att syftet med samrådet har uppfyllts och att verksamhetsutövaren kan gå vidare med det planerade förfarandet bör myndigheten fatta ett beslut om att avsluta samrådet utan vidare åtgärd.

Enligt *andra stycket* får samrådsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Verksamhetsutövarens skyldigheter kan följa av lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och verkställighetsföreskrifter. Ett föreläggande kan exempelvis gälla vad verksamhetsutövaren ska förbättra i fråga om informationssäkerhet, personalsäkerhet eller fysisk säkerhet (jfr 2 kap. 2–4 §§ säkerhetsskyddslagen) för att överlåtelsen ska anses lämplig. Ett föreläggande kan också innebära att verksamhetsutövaren vid en senare tidpunkt under samrådsförfarandet ska

återrapportera till myndigheten hur olika åtgärder har genomförts. Det följer av 5 § förvaltningslagen (2017:900) att förelägganden får beslutas bara om det är proportionerligt. Samrådsmyndigheten måste göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Det innebär bland annat att ju mer ingripande en åtgärd är, desto mer angelägen måste åtgärden vara från säkerhetsskyddssynpunkt.

Det följer av *tredje stycket* att skyldigheten att samråda och samrådsmyndighetens befogenheter i andra stycket gäller även den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte aktier i aktiebolag som är publika enligt aktiebolagslagen (2005:551).

10 §

Paragrafen är ny och innehåller regler om när samrådsmyndigheten får inleda ett samråd. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Av bestämmelsen framgår att en samrådsmyndighet får inleda ett samråd, om överlåtaren inte gör det trots att samrådsskyldighet föreligger. Utgångspunkten är att överlåtaren ska ta initiativ till samrådet när det föreligger en samrådsskyldighet enligt 7 och 9 §§. Det kan dock inträffa att samrådsmyndigheten får kännedom om att någon avser att genomföra en samrådspliktig överlåtelse och att något samråd inte har inletts av överlåtaren. I en sådan situation kan samrådsmyndigheten med stöd av bestämmelsen själv inleda ett samråd.

11 §

Paragrafen är ny och innehåller regler om när samrådsmyndigheten får besluta att en överlåtelse inte får genomföras (förbud). Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Av bestämmelsen framgår att samrådsmyndigheten får besluta att en överlåtelse inte får genomföras, dvs. ett förbud, om ett föreläggande inte följs eller om överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas. Ett förbud gäller en viss överlåtelse. Det är alltså inte fråga om något generellt överlåtelseförbud. Det följer av 5 § förvaltningslagen att beslut om förbud får fattas bara om det är proportionerligt. Samrådsmyndigheten måste alltså göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Prövningen ska bland annat avse om det önskade resultatet kan uppnås på något annat och mindre ingripande sätt och om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Det kan exempelvis bli fråga om en avvägning mellan den potentiella skadan för Sveriges säkerhet, eller ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande, och de ekonomiska skadorna för verksamhetsutövaren och förvärvaren. Av kravet på proportionalitet följer att möjligheten att förbjuda verksamhetsutövaren att genomföra en överlåtelse är en sista utväg och ska användas restriktivt. Så långt det är möjligt bör samrådsmyndigheten sträva efter att eventuella problem ska hanteras genom samrådet och förelägganden. Det kan dock finnas fall där en verksamhetsutövare, trots förelägganden, inte vidtar de åtgärder som behövs för att överlåtelsen ska vara lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Det kan också finnas överlåtelser som är olämpliga oavsett vilka säkerhetsskyddsåtgärder som vidtas. Ett exempel kan vara att det inte är möjligt att genomföra säkerhetsprövning av personalen hos den tänkta förvärvaren eller att det i verksamheten före-

kommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som är så känsliga att det inte under några förhållanden är lämpligt att de överläts till förvärvaren. Det kan vidare vara så att den tänkta förvärvaren inte uppfyller de krav på tillförlitlighet som måste ställas när det är fråga om säkerhetskänslig verksamhet, exempelvis på grund av ägarförhållandena. Det kan till exempel behöva beaktas om förvärvaren direkt eller indirekt kontrolleras av en främmande stat.

Ogiltighet och förbud i efterhand

12 §

Paragrafen är ny och innehåller regler om ogiltighet och förbud i efterhand. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Av *första stycket* följer att en överlåtelse i strid med ett förbud enligt 11 § är ogiltig. Det krävs alltså inte någon särskild ogiltighetstalan för att ogiltighet ska inträda. Ogiltighet är en civilrättslig konsekvens som innebär att ett avtal eller avtalsvillkor inte kan göras gällande. Om ett avtal är ogiltigt, är utgångspunkten att parterna inte är skyldiga att fullgöra sina åtaganden och att prestationer ska återbäras.

Andra stycket innehåller en möjlighet för samrådsmyndigheten att i vissa fall förbjuda en överlåtelse i efterhand och en bestämmelse om att överlåtelsen då är ogiltig. Det gäller om en överlåtelse har genomförts utan att det har skett något samråd och förutsättningarna för ett förbud enligt 11 § är uppfyllda. Samrådsmyndigheten har alltså möjlighet att förbjuda överlåtelsen i efterhand, om den är sådan att den skulle ha förbjudits inom ramen för samrådet. Det är omständigheterna vid tiden för den aktuella överlåtelsen som ska beaktas. Om överlåtelsen har genomförts utan ett samråd men i och för sig är godtagbar, ska något förbud i efterhand inte beslutas. Det följer av 5 § förvaltningslagen att beslut om förbud får fattas bara om det är proportionerligt. Samrådsmyndigheten måste alltså göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Vid bedömningen bör det tillmätas särskild betydelse hur lång tid som gått sedan överlåtelsen skedde och om parterna har inrättat sig efter överlåtelsen. Ju längre tid som har gått och ju mer parterna har inrättat sig efter överlåtelsen, desto högre krav bör ställas för att ett förbud i efterhand ska kunna komma i fråga. Det bör också tillmätas betydelse om förbudet faktiskt kommer att kunna leda till att skador kan förhindras eller läkas. Någon absolut tidsgräns gäller dock inte. Om samrådsmyndigheten meddelar ett förbud i efterhand är överlåtelsen ogiltig. Även i detta fall inträder ogiltigheten automatiskt.

Förelägganden vid ogiltighet

13 §

Paragrafen är ny och innehåller regler om förelägganden i samband med en ogiltig överlåtelse. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Enligt *första stycket* får samrådsmyndigheten, om en överlåtelse är ogiltig enligt 12 §, besluta de förelägganden som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet. Ett sådant föreläggande får riktas mot såväl överlåtaren som förvärvaren. Ett föreläggande mot en förvärvare av viss egendom kan avse till exempel att förvärvaren ska återlämna egendomen till överlåtaren eller ett förbud mot att föra ut egendomen ur landet. Enligt

andra stycket får ett beslut om föreläggande förenas med vite. I ett sådant fall är lagen (1985:206) om viten tillämplig. Det följer av 5 § förvaltningslagen att beslut om förelägganden får fattas bara om det är proportionerligt. Samrådsmyndigheten måste göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Det innebär bland annat att ju mer ingripande en åtgärd är, desto mer angelägen måste åtgärden vara för att kunna komma i fråga.

Upplysningsskyldighet

14 §

Paragrafen, som är ny, motsvarar i huvudsak 2 kap. 9 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Bestämmelsen är ändrad på så sätt att upplysningsskyldigheten gäller även om förvärvaren är en offentlig aktör. Enligt bestämmelsen ska en verksamhetsutövare som avser att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten upplysa förvärvaren om att lagen gäller för verksamheten. Upplysningen ska innehålla information om de skyldigheter som enligt 2 kap. 1 § gäller för den som är ansvarig för en säkerhetskänslig verksamhet.

Överklagande

16 §

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Av *första stycket* framgår att beslut om föreläggande under samrådsförfarandet får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm och att samrådsmyndigheten är motpart när beslut överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Av *andra stycket* framgår att beslut om förbud och om föreläggande vid ogiltighet får överklagas till regeringen.

Sammanfattning av betänkandet

Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)

Utredningens uppdrag

Enligt kommittédirektiven ska utredningen:

- kartlägga behovet av att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med utkontraktering, upplåtelse och överlåtelse av sådan verksamhet, och föreslå olika förebyggande åtgärder, t.ex. tillståndsprövning,
- föreslå ett system med sanktioner i säkerhetsskyddslagstiftningen,
- föreslå hur en ändamålsenlig tillsyn enligt säkerhetsskyddslagstiftningen ska vara utformad, och
- analysera och föreslå i vilken utsträckning verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska vara skyldiga att ingå säkerhetsskyddsavtal vid överenskommelser med utomstående som berör den säkerhetskänsliga verksamheten.

Utredningens huvudsakliga förslag framgår nedan.

Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal utvidgas

Enligt 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen ska statliga myndigheter, kommuner och landsting som avser att genomföra en upphandling och ingå ett avtal om varor, tjänster eller byggentreprenader i vissa fall vara skyldiga att ingå ett säkerhetsskyddsavtal med leverantören. I avtalet ska det anges hur kraven på säkerhetsskydd ska tillgodoses. Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal gäller även för enskilda verksamhetsutövare i motsvarande situationer.

Kravet på säkerhetsskyddsavtal omfattar inte alla relevanta situationer där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet kan exponeras för utomstående. Ett exempel på detta kan vara olika former av samarbeten och samverkan som inte handlar om anskaffning av varor, tjänster eller byggentreprenader. Ett annat exempel kan vara situationer där det är leverantörens och inte beställarens skyddsvärden som behöver skyddas. Det finns också situationer där det är oklart om det gäller krav på säkerhetsskyddsavtal. Avsaknaden av krav på säkerhetsskyddsavtal i dessa fall ökar sannolikheten för att motparten inte vidtar de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs, med risk för skada på Sveriges säkerhet.

Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal bör därför utvidgas på så sätt att den också ska gälla för andra förfaranden än upphandlingar och andra anskaffningar. Den utvidgade skyldigheten innebär att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövaren) ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal så snart verksamhetsutövaren avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda någon annan form av samverkan eller samarbete med en utomstående part, om förfarandet

1. innebär att den utomstående parten kan få tillgång till säkerhets- skyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller
2. i övrigt avser eller kan ge den utomstående parten tillgång till säker- hetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

Det finns däremot inte något påtagligt behov av att statliga myndigheter som samverkar eller samarbetar om något annat än en anskaffning ska vara skyldiga att ingå säkerhetsskyddsavtal och att en sådan skyldighet dessutom skulle ha nackdelar. Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal föreslås därför inte gälla samarbeten och samverkan mellan två eller flera statliga myndigheter som avser något annat än en anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader.

Det bör vidare införas ett bemyndigande som gör att regeringen kan föreskriva om undantag från skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal, t.ex. när det gäller anskaffning mellan vissa myndigheter, och besluta om undantag i enskilda fall.

Förebyggande åtgärder i samband med utkontraktering, upplåtelse och vissa andra förfaranden

Utvecklingsbehovet

Utredningens kartläggning visar att det finns flera brister i säkerhets- skyddsarbetet som bl.a. yttrar sig vid utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet men också vid vissa upplåtelse och andra förfaranden där utomstående involveras i den säkerhetskänsliga verksamheten. Vissa av bristerna gäller säkerhetsskyddet generellt, t.ex. att verksamhetsutövaren inte tillämpar säkerhetsskyddsreglerna eller har bristande kunskap om sina skyddsvärden. Andra brister handlar specifikt om olika förfaranden där utomstående involveras i den säkerhetskänsliga verksamheten, däribland utkontraktering och upplåtelse men också andra förfaranden. Bristerna handlar om att man inte alltid prövar om förfarandet är lämpligt eller att det är svårt att pröva lämpligheten, att säkerhetsskyddsavtal kan vara bristfälliga, att man inte följer upp förfarandet medan det pågår och att det saknas tillräckliga möjligheter för samhället att ingripa mot förfaranden som är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt.

En bred ansats

Med utgångspunkt i kartläggningen av utvecklingsbehovet föreslår utredningen ett antal förebyggande åtgärder som inte enbart är inriktade på utkontraktering och upplåtelse, utan som kan aktualiseras även vid vissa andra förfaranden med utomstående parter. Utredningen delar upp åtgärderna i steg, som den kallar kontrollstationer.

Kontrollstation 1 – Särskild säkerhetsbedömning och egen lämplighetsprövning

Den första kontrollstationen gäller för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som avser att genomföra ett förfarande som kräver säker-

hetsskyddsavtal. Innan förfarandet inleds ska verksamhetsutövaren genom en särskild säkerhetsbedömning identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som den utomstående parten kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om det planerade förfarandet är lämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt (lämplighetsprövning).

Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, får det inte inledas. Den särskilda säkerhetsbedömningen och lämplighetsprövningen ska dokumenteras.

Kontrollstation 2 – Samråd, förelägganden och förbud

Den andra kontrollstationen går bl.a. ut på att verksamhetsutövare som planerar att inleda ett förfarande i vissa fall ska samråda med tillsynsmyndigheten. Samråds skyldigheten gäller om det planerade förfarandet innebär krav på säkerhetsskyddsavtal, och

1. innebär att den utomstående parten kan få tillgång till eller möjlighet att förvara säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig eller högre utanför verksamhetsutövarens lokaler,
2. utgör en upplåtelse som kan ge den utomstående parten tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet, eller
3. ger den utomstående parten tillgång till informationssystem utanför verksamhetsutövarens lokaler och åtkomst till systemen kan medföra allvarlig skada för Sveriges säkerhet.

I den andra kontrollstationen ingår även en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att verksamhetsutövaren inte får genom det planerade förfarandet. Ett föreläggande eller förbud får bara beslutas om skälen för åtgärden uppväger den skada eller annan olägenhet som åtgärden medför för allmänna eller enskilda intressen.

Ett föreläggande ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, varvid tillsynsmyndigheten bör vara motpart. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. Ett förbud föreslås få överklagas till regeringen. Enskilda kan begära att regeringens beslut prövas enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Förslagen bygger på att verksamhetsutövaren själv är skyldig att initiera samrådet. Det kan dock förekomma att en verksamhetsutövare försummar att göra det, antingen medvetet eller av förbiseende. Även tillsynsmyndigheten ska därför kunna ta initiativ till samråd om förutsättningarna för samråds skyldighet är uppfyllda.

Kontrollstation 3

Den tredje kontrollstationen är en sorts ”nödbroms”, som innebär en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa mot ett pågående förfarande, t.ex. en pågående utkontraktering eller ett annat pågående samarbete. Om ett sådant pågående förfarande omfattas av ett krav på säkerhetsskyddsavtal är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren eller den utomstående parten i förfarandet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra skada för Sveriges säkerhet. Föreläggandet kan bl.a. innebära ett krav på att hela eller delar av förfarandet ska upphöra. Ett föreläggande får bara beslutas om skälen för åtgärden uppväger den skada eller annan olägenhet som åtgärden medför för allmänna eller enskilda intressen.

Föreläggandet får förenas med vite och får överklagas till regeringen.

Förtydligade krav på uppföljning

Det är av stor vikt att verksamhetsutövare följer upp pågående utkontrakteringar och andra pågående samarbeten och förfaranden där det har ingåtts ett säkerhetsskyddsavtal. Verksamhetsutövaren ska därför både ha rätt och en skyldighet att revidera säkerhetsskyddsavtalet om det krävs på grund av ändrade förhållanden.

Förebyggande åtgärder i samband med överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och egendom med betydelse för Sveriges säkerhet

Utvecklingsbehovet

Överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet kan medföra sårbarheter för Sveriges säkerhet. Till skillnad från andra förfaranden så som utkontraktering och upplåtelse innebär överlåtelser dessutom att den som tidigare bedrivit verksamheten förlorar möjligheten att påverka hur den säkerhetskänsliga verksamheten och de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna kommer att användas efter överlåtelsen. Det är problematiskt att det inte finns någon uttrycklig skyldighet för verksamhetsutövaren att pröva lämpligheten av en överlåtelse av hela eller delar av verksamheten eller av egendom i verksamheten som har betydelse för Sveriges säkerhet. Det är även problematiskt att det inte finns några möjligheter för samhället att ingripa mot överlåtelser som är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt.

Kontrollstation 1 och 2 tillämpas även vid vissa överlåtelser

Utredningen föreslår att kontrollstation 1 och 2 ska gälla även när en verksamhetsutövare som omfattas av säkerhetsskyddslagen avser att överlåta

1. hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller
2. någon egendom i den säkerhetskänsliga verksamheten som har betydelse för Sveriges säkerhet eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda ska verksamhetsutövaren genomföra en särskild säkerhetsbedömning och lämplighetsprövning och därefter samråda med tillsynsmyndigheten, som får förelägga överlåtaren att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att överlåtelsen inte får genomföras. En skillnad i förhållande till utkontraktering, upplåtelse och vissa andra förfaranden är att samrådet vid överlåtelse även får avslutas med ett föreläggande som innebär att överlåtelsen endast får genomföras på vissa villkor, vid påföljd att överlåtelsen annars är ogiltig.

Kontrollstation 2 ska gälla även den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet. Skälet är bl.a. att det annars blir för lätt att kringgå reglerna. Kraven föreslås dock inte gälla i fråga om den som avser att överlåta aktier i publika aktiebolag.

Även dessa förelägganden ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, varvid tillsynsmyndigheten bör vara motpart. Förbud ska få överklagas till regeringen.

Liksom när det gäller utkontraktering m.m. är den samrådsskyldige som ska inleda samrådet, men det ska vara tillåtet för tillsynsmyndigheten att initiera samrådet om förutsättningarna för samrådsskyldighet är uppfyllda.

Vissa överlåtelser ska anses ogiltiga

Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet eller egendom ska vara ogiltig om den har genomförts trots att tillsynsmyndigheten förbjudit överlåtelsen. Samma sak föreslås gälla om samrådet har avslutats med ett föreläggande vid påföljd av ogiltighet och överlåtelsen genomförts i strid med de villkor som ställs upp i föreläggandet.

Om en samrådsskyldig överlåtelse har genomförts utan samråd och förutsättningarna för ett förbud enligt kontrollstation 2 är uppfyllda, ska tillsynsmyndigheten ska kunna förbjuda överlåtelsen i efterhand. Även i det fallet ska överlåtelsen ska ogiltig.

Om en överlåtelse är ogiltig ska tillsynsmyndigheten ha en möjlighet att meddela de förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet, och att förena föreläggandet med vite.

Förelägganden och förbud ska få överklagas till regeringen.

En ändrad anmälningsplikt

Anmälningsplikten vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet enligt 2 kap. 9 § första stycket säkerhetsskyddsförordningen ersätts av en annan anmälningsplikt. Den nya anmälningsplikten ska gälla för en verksamhetsutövare som får kännedom om att någon annan planerar att överlåta eller har överlåtit säkerhetskänslig verksamhet eller sådan egendom i verksamheten som har betydelse för Sveriges säkerhet eller för ett för Sverige förpliktande åtagande om säkerhetsskydd. Verksamhetsutövaren ska i sådana fall skyndsamt anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten.

Tvångsåtgärder

Tillsynsmyndigheten ska kunna ansöka om att Stockholm tingsrätt ska besluta om sådana tvångsåtgärder som avses i 15 kap. 1–3 §§ rättegångsbalken, dvs. bland annat kvarstad, när det gäller beslut om förelägganden och förbud i samband med utkontraktering, upplåtelse, överlåtelse och vissa andra förfaranden. Ansökan ska kunna beviljas om tvångsåtgärden behövs för att ändamålet med förbudet eller föreläggandet inte ska motverkas och det är proportionerligt med en sådan tvångsåtgärd. En tvångsåtgärd ska kunna beslutas även om föreläggandet eller förbudet inte fått laga kraft.

Tillsynsmyndigheten åläggs vidare en skyldighet att genast meddela rätten när syftet med en tvångsåtgärd har uppnåtts, eller det av någon annan anledning inte längre finns skäl för åtgärden. Rätten ska omedelbart upphäva åtgärden om det inte längre finns skäl för den och ska ompröva åtgärden med fyra veckors mellanrum. Åtgärden får inte upphävas utan hörande av tillsynsmyndigheten.

En förbättrad tillsyn med utökade befogenheter

Utvecklingsbehovet

Det är varken definierat eller avgränsat vad tillsynen inom säkerhetskyddet syftar till och avser. Ingen myndighet har en samlad bild över tillsynen. Det saknas vidare reglering om hur tillsynsmyndigheterna ska utbyta hotinformation med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten.

Själva tillsynen har vidare hittills bedrivits i alltför begränsad omfattning. Dessutom saknar tillsynsmyndigheterna de befogenheter som krävs för att de ska kunna genomföra en effektiv tillsyn och åstadkomma rättelse. Tillsynskompetensen behöver öka hos många tillsynsmyndigheter och det behöver skapas en överblick över vilka tillsynsobjekt som finns inom respektive tillsynsområde.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten blir samordningsmyndigheter

Med utgångspunkt i utvecklingsbehovet föreslår utredningen att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska vara samordningsmyndigheter. I denna roll ligger att de ska ansvara för att följa upp, utvärdera och utveckla tillsynsarbetet, i samråd utveckla och tillhandahålla metodstöd för tillsyn, verka för erfarenhetsutbyte och förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheterna.

En utvecklad tillsynsstruktur

Utredningen föreslår också en delvis ny tillsynsstruktur.

Den nya strukturen innebär bl.a. att Säkerhetspolisens och Försvarsmakten i huvudsak ska vara samordningsmyndigheter och endast ha tillsyn över de allra mest skyddsvärda verksamheterna.

Dessutom ska det finnas en tillsynsmyndighet för varje sakområde där det typiskt sett bedrivs säkerhetskänslig verksamhet. Ett antal myndigheter får fortsatt ansvar för att bedriva tillsyn enligt nya säkerhetsskyddslagen, nämligen Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Post och telestyrelsen samt länsstyrelserna i

Stockholms, Skåne, Västra Götalands och Norrbottens län. De övriga länsstyrelserna som är tillsynsmyndigheter i dag ska inte längre ska vara tillsynsmyndigheter. Vidare ska Försvarets materielverk, Finansinspektionen, Statens energimyndighet och Strålsäkerhetsmyndigheten bli nya tillsynsmyndigheter.

Dessutom ska det förtydligas i säkerhetsskyddslagen att tillsynen går ut på kontroll av att säkerhetsskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Säkerhetspolisen och Försvarmakten kan ta över tillsynsansvaret

I vissa situationer finns det ett behov av att Säkerhetspolisen eller Försvarmakten utövar tillsyn över ett tillsynsobjekt som ligger under någon annan myndighets ordinarie tillsynsansvar. Ett exempel kan vara när det på grund av förändrade omständigheter är nödvändigt för att snabbt kunna agera och se till att åtgärder vidtas. Ett annat exempel kan vara att det inom ramen för ett samrådsförfarande inför t.ex. en utkontraktering eller överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet uppmärksammas att ärendet inrymmer särskilt känsliga uppgifter som inte bör hanteras av den ordinarie tillsynsmyndigheten. Säkerhetspolisen och Försvarmakten föreslås därför få möjlighet att ta över tillsynsansvaret över tillsynsobjekt som tillhör en annan tillsynsmyndighets ansvarsområde om det finns särskilda skäl. När det inte längre finns skäl för övertagandet ska tillsynsansvaret enligt förslaget återgå till tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheterna får nya undersökningsbefogenheter

I syfte att förstärka och effektivisera tillsynen ska tillsynsmyndigheterna få nya undersökningsbefogenheter och dessutom en informationsskyddighet för tillsynsobjekten. Tillsynsmyndigheten ges rätt att

- i den omfattning det behövs för tillsynen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som omfattas av tillsyn,
- begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra tillsynsåtgärder, och
- förelägga den som står under tillsyn att tillhandahålla information och att ge tillträde till lokaler och liknande och att förena föreläggandet med vite.

Vidare införs en uttrycklig skyldighet för den som står under tillsyn att på begäran ge tillsynsmyndigheten den information som behövs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten får meddela åtgärdsförelägganden för att åstadkomma rättelse

Tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för att de som omfattas av tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen ska fullgöra skyldigheter enligt lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den (åtgärdsföreläggande) och att sådana förelägganden ska få förenas med vite.

Förelägganden som utfärdas i samband med tillsyn ska kunna överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, varvid tillsynsmyndigheten bör

vara motpart. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Förbättrad överblick över tillsynsobjekten

Det krävs en samlad bild över den säkerhetskänsliga verksamhet som bedrivs inom respektive ansvarsområde för att tillsynsmyndigheten ska kunna planera och bedriva en effektiv tillsyn. Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet åläggs därför en skyldighet att utan dröjsmål anmäla detta till tillsynsmyndigheten, och att även utan dröjsmål anmäla när den säkerhetskänsliga verksamheten upphör. Tillsynsmyndigheten ska också genom en systematisk och regelbunden kartläggning identifiera de verksamheter inom tillsynsmyndighetens ansvarsområde som omfattas av säkerhetsskyddslagen och hålla en uppdaterad förteckning över dessa.

Ett system med sanktioner

Sanktionerade överträdelser

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten ska ta ut en sanktionsavgift av verksamhetsutövare som underlåter att uppfylla vissa centrala skyldigheter såsom att anmäla att den säkerhetskänsliga verksamheten bedrivs eller har upphört, vidta säkerhetsskyddsåtgärder, säkerhetsskyddsklassificera uppgifter, kontrollera säkerhetsskyddet i den egna verksamheten eller att fullgöra anmälnings eller rapporteringsplikt, ingå ett säkerhetsskyddsavtal eller som ingår ett säkerhetsskyddsavtal som är bristfälligt i väsentlig mån, eller utse en säkerhetsskyddschef.

Sanktionsavgift ska också tas ut av en verksamhetsutövare som inleder ett förfarande eller genomför en samrådspliktig överlåtelse i strid med ett meddelat förbud eller utan att fullgöra samrådsskyldigheten. Detsamma föreslås gälla en verksamhetsutövare som genomför en överlåtelse i strid med villkor som meddelats i samband med att samrådet avslutades. Även en verksamhetsutövare som lämnar oriktiga uppgifter i samband med tillsyn eller samråd ska kunna åläggas sanktionsavgift. Dessutom ska sanktionsavgift tas ut av en aktie eller andelsägare som genomför en överlåtelse utan att fullgöra sin samrådsskyldighet eller i strid med ett meddelat förbud eller villkor, eller som lämnar oriktiga uppgifter vid samrådet.

Sanktionsavgift ska alltid tas ut

Sanktionsavgifter ska bygga på strikt ansvar och att det ska vara obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift när en bestämmelse i säkerhetsskyddslagstiftningen som kan föranleda avgift har överträtts.

Sanktionsavgiftens storlek

Avgiften ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. När sanktionsavgiftens storlek bestäms i det enskilda fallet ska särskild hänsyn tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet som uppstått till följd av överträdelserna, till om den avgiftsskyldige tidigare begått en överträdelse och till de kostnader som den avgiftsskyldige undvikit till följd av överträdelserna. Sanktionsavgiften ska kunna efterges

helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

Hinder mot sanktionsavgift

Tillsynsmyndigheten ska dock inte få ingripa med sanktionsavgift om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift

Sanktionsavgift ska inte få beslutas om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år efter överträdelsen. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges. Sanktionsavgiften ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om sanktionsavgiften inte betalas inom denna tid, ska tillsynsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Vid indrivning ska verkställighet få ske enligt utsökningsbalken. En beslutad sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft. Sanktionsavgifter ska tillfalla staten. Beslutet ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, varvid tillsynsmyndigheten är motpart. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Övriga förslag

Utredningen lämnar även vissa andra förslag, däribland om skärpta krav på uppdatering av säkerhetsskyddsanalys och en förtydligad koppling mellan säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsprövning. Mot bakgrund av att säkerhetsskyddsfrågor ofta får en alltför undanskymd roll i verksamheten föreslås också att alla säkerhetskänsliga verksamheter ska ha en säkerhetsskyddschef, om det inte är uppenbart obehövligt. Vidare förtydligas säkerhetsskyddschefens roll genom att det ställs krav på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd den person som är ansvarig för verksamhetsutövarens verksamhet

Betänkandets lagförslag (delar av)

Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs beträffande säkerhetsskyddslagen (2018:585)

dels att 2 kap. 6 och 7 §§, 5 kap. 4 § och rubriken närmast 5 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya kapitel, 2 a kap., 4 a kap. och 4 b kap. och fem nya paragrafer, 2 kap. 1 a, 6 a–6 c §§ och 5 kap. 6 § av följande lydelse och närmast 5 kap. 6 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det ska införas nya ikraftträdande- och övergångsbestämmelser av följande lydelse.

Lydelse fr.o.m. den 1 april 2019

Föreslagen lydelse

2 a kap. Skyldigheter och befogenheter i samband med vissa förfaranden

Proportionalitet

1 §

Ett föreläggande eller förbud enligt detta kapitel eller en åtgärd enligt 12 § får bara beslutas om skälen för åtgärden uppväger den skada eller annan olägenhet som åtgärden medför för allmänna eller enskilda intressen.

Upphandling och vissa andra förfaranden

2 §

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och avser att genomföra ett förfarande som innebär ett krav på säkerhetsskyddsavtal enligt 2 kap. 6 § ska, innan förfarandet inleds,

1. identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som den utomstående parten kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd (särskild säkerhetsbedömning), och

2. med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsbedömningen och övriga omständigheter pröva om det planerade förfarandet är lämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt (lämplighetsprövning).

Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, får det inte inledas.

Den särskilda säkerhetsbedömningen och lämplighetsprövningen ska dokumenteras.

Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom

6 §

Det som anges i 2 § om skyldighet göra en särskild säkerhetsbedömning och lämplighetsprövning gäller också den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som avser att överlåta

1. hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller

2. någon egendom i den säkerhetskänsliga verksamheten som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Skyldigheterna enligt första stycket ska fullgöras innan ett förfarande för överlåtelse inleds. Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att den planerade överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt, får den inte inledas.

7 §

Om lämplighetsprövningen enligt 6 § leder till bedömningen att överlåtelsen får ske, ska verksamhetsutövaren samråda med den myndighet som enligt 4 a kap. 1 § första stycket utövar tillsyn över

den verksamhet som överlåtelsen gäller.

Tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder enligt denna lag och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att överlåtelsen inte får genomföras. Samrådet får även avslutas med ett föreläggande som innebär att överlåtelsen endast får genomföras på vissa angivna villkor, vid påföljd att överlåtelsen annars är ogiltig. Tillsynsmyndigheten får även ansöka om tvångsåtgärder enligt 12 §.

Det som anges i första och andra styckena om verksamhetsutövaren gäller även den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte aktier i aktiebolag som är publika enligt aktiebolagslagen (2005:551).

8 §

Om förutsättningarna i 7 § första eller tredje stycket är uppfyllda får även tillsynsmyndigheten ta initiativ till samråd. Bestämmelserna i andra och tredje styckena samma paragraf gäller då.

9 §

En överlåtelse är ogiltig om den har genomförts i strid med ett förbud enligt 7 § eller ett föreläggande enligt samma paragraf som meddelats vid påföljd av ogiltighet.

Om en överlåtelse har gjorts utan att samråd skett enligt 7 eller 8 § och förutsättningarna för ett förbud enligt 7 § är uppfyllda, får tillsynsmyndigheten i efterhand

meddela ett sådant förbud. Överlåtelsen är då ogiltig.

Bilaga 2

10 §

Om en överlåtelse är ogiltig enligt 9 § får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

11 §

En verksamhetsutövare som avser att överlåta hela eller delar av den säkerhetskänsliga verksamheten ska upplysa förvärvaren om att denna lag gäller för verksamheten. En sådan upplysning ska innehålla en påminnelse om de skyldigheter som enligt 2 kap. 1 § gäller för den som är ansvarig för en säkerhetskänslig verksamhet.

Tillsynsmyndighetens
handläggning av samrådsärenden

15 §

Vid tillsynsmyndighetens handläggning av ärenden om samråd, föreläggande och förbud enligt detta kapitel gäller inte 12 § förvaltningslagen (2017:900).

5 kap.

Överklagande

6 §

Beslut om föreläggande enligt 2 a kap. 3, 4, 7 och 8 §§, 4 a kap. 4 § och 4 b kap. 1 § och sanktionsavgift enligt 4 b kap. 2 § överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om förbud enligt 2 a kap. 3, 4, 7, 8 eller 9 § och

föreläggande enligt 2 a kap. 5 och 10 §§ överklagas till regeringen.

När ett beslut som avses i första stycket överklagas är tillsynsmyndigheten motpart.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
 2. Ärenden om samråd som har inletts hos Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten före ikraftträdandet handläggs enligt äldre föreskrifter.
 3. Sanktionsavgift får beslutas endast för överträdelser som har ägt rum eller pågår efter ikraftträdandet.

Remissinstanser som har gett in yttrande

Affärsverket svenska kraftnät, Arboga kommun, Centrala studiestödsnämnden, Datainspektionen, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Energiföretagen Sverige, Eskilstuna kommun, Evry Sverige AB, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Forsmark Kraftgrupp AB, Fortifikationsverket, Fortum AB, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Försvarsmakten, Försvarsunderrättelosedomstolen, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Inspektionen för strategiska produkter, Institutet för rymdfysik, IT&Telekomföretagen, Justitiekanslern, Region Jönköpings län, Region Kalmar län, Kammarrätten i Stockholm, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kriminalvården, Kristianstad kommun, Region Kronoberg, Kronofogdemyndigheten, Kungl. Tekniska högskolan, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Lidingö kommun, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Region Norrbotten, Näringslivets regelnämnd, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Postnord AB, Regelrådet, Riksarkivet, Riksdagens ombudsmän, Riksgäldskontoret, Ringhals AB, Rymdstyrelsen, Sjöfartsverket, Region Skåne, Skövde kommun, Socialstyrelsen, Specialfastigheter Sverige AB, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statens haverikommission, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Statens jordbruksverk, Statens servicecenter, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statskontoret, Stockholms kommun, Region Stockholm, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Strålsäkerhetsmyndigheten, Svea hovrätt, Swedavia AB, Svenskt Näringsliv, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges Riksbank, Säkerhets- och försvarsföretagen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Telia Company AB, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Upphandlingsmyndigheten, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Vattenfall AB, Vetenskapsrådet, Västra Götalands läns landsting och Åklagarmyndigheten.

Övriga som har yttrat sig

IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige och Svenska Bankföreningen.

Remissinstanser som uttryckligen har avstått från att yttra sig

Ekonomistyrningsverket, Företagarna, Karlstads kommun, Norrköpings kommun, Riksrevisionen och Östhammars kommun.

Remissinstanser som inte har gett in något yttrande

ABB AB, Business Sweden, Eon AB, Ericsson AB, Försvarsförbundet, IBM Sverige AB, Karlskrona kommun, Kiruna kommun, Linköpings kommun, Nynäshamn kommun, OKG Aktiebolag, SAAB, Sigtuna kommun, Skatteverket, SME-D, SOS Alarm, Svedala kommun, Svenska rymdaktiebolaget, Sveriges hamnar, Sveriges Offentliga Inköpare, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Säkerhetsbranschen, Region Sörmland, Teknikföretagen, Tele 2 Sverige AB, Teracom Group AB, Trelleborgs kommun, Uniper, Vänersborgs kommun, Västerås kommun och Region Östergötland.