

Betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)

Säkerhetspolisen har följande synpunkter på utredningens förslag. I övrigt delar Säkerhetspolisen utredningens bedömningar.

Eftersom majoriteten av de transaktioner som kommer att anmälas och granskas under systemet sannolikt kommer att utgöras av aktieöverlåtelser hänvisas i detta remissvar uteslutande till sådana transaktioner, liksom till verksamheter som bedrivs i aktiebolagsform. Synpunkterna som framförs häri är dock relevanta även i förhållande till andra typer av transaktioner och verksamhetsformer, *mutatis mutandis*. Med termen person åsyftas genomgående såväl fysiska som juridiska personer.

8.7.2 Granskningssystem ska utformas så att kringgåenden förhindras

Säkerhetspolisen delar utredningens utgångspunkt att granskningssystemet behöver utformas på ett sätt som förhindrar kringgående.

Enligt Säkerhetspolisens bedömning krävs i detta hänseende ytterligare utredning särskilt såvitt avser utformningen av bestämmelsen om anmälningsskyldighet. Såsom anmälningsskyldigheten har utformats i utredningens författningsförslag finns det enligt Säkerhetspolisen, med anledning av hur den i lagen centrala termen *investeraren* måste förstås, goda möjligheter för den som vill att genom val av transaktionsupplägg undkomma anmälningsskyldighet och därigenom effektivt kringgå granskningssystemet. Se vidare nedan.

9.2.3 Begreppet utländsk direktinvestering enligt granskningssystemet

Säkerhetspolisen noterar att utredningen anfört att en direktinvestering, för att kvalificera under granskningssystemet, ska kunna karakteriseras som en *ömsesidig transaktion* mellan investeraren och det svenska bolag som omfattas av den föreslagna 3 § i förslaget till lag om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar ("UDI-lagen").

Datum

2022-03-07

Diarienummer

2021-23225-3

Enligt Säkerhetspolisens uppfattning kan flera av de typer av transaktioner som avses omfattas av granskningssystemet, särskilt så kallade indirekta aktieöverlåtelser och nyetableringar, inte alltid karaktäriseras som en ömsesidig transaktion mellan investeraren och det svenska bolaget som omfattas av investeringen. Se vidare i avsnittet *Angående indirekt aktieköp* nedan.

9.6 När och hur uppstår ett sådant inflytande i ett företag att det är frågan om en direktinvestering som bör omfattas av granskningssystemet?

Angående begreppet investeraren och risk för kringgående av anmälningsplikten

I förhållande till aktieöverlåtelser förstår Säkerhetspolisen det som att termen *investeraren* syftar på den person som avses stå som köpare i aktieöverlåtelseavtalet. Enligt Säkerhetspolisens bedömning kommer detta i de allra flesta fall att vara en juridisk person. Säkerhetspolisen bedömer vidare att denna juridiska person i många transaktioner kan komma att utgöras inte av den person som ur ett naturligt betraktelsesätt kan ses som den egentliga investeraren, utan av ett dotterbolag eller nyetablerat bolag (skalbolag/holdingbolag) som ägs av bakomliggande egentlig investerare.

Någon annan tolkning än att termen investeraren syftar på den person som avses stå som köpare i aktieöverlåtelseavtalet synes inte möjlig. Detta eftersom det i sådant fall skulle kunna finnas flera investerare på olika nivåer i investerarsidans ägarstruktur (inklusive yttersta ägare), vilka var och en skulle vara skyldig att anmäla samma förestående transaktion till granskningsmyndigheten. Likadant talar utredningens resonemang i avsnitt 11.8.2 angående investerarens ägarstruktur, faktiskt huvudmannaskap och nationaliteten hos ”**den slutliga investeraren**” för att termen investeraren syftar på den juridiska person som avses stå som köpare i aktieöverlåtelseavtalet.

Utredningens utgångspunkt har varit att granskningssystemets tillämpningsområde, när det gäller vilka investeringar som omfattas av anmälningskyldighet, bör utgå från vilket inflytande investeraren får till följd av investeringen (betänkandets avsnitt 8.8 *in fine*). Säkerhetspolisen menar att denna utgångspunkt inte är tillräcklig. Det som bör vara avgörande för anmälningskyldigheten är vilket inflytande personer i investerarens ägarstruktur erhåller genom investeringen.

Som utredningens förslag till 15 § UDI-lagen är utformad är det Säkerhetspolisens uppfattning att granskningssystemet kan kringgå. Bestämmelsen öppnar för att en utländsk koncern genom ett av sina dotterbolag (befintligt eller nyskapat) kan förvärva knappa 10 % av aktierna i ett bolag som omfattas av 3 § UDI-lagen (hädanefter ”**3 §-bolag**”) utan att anmälningsplikt uppkommer *trots* att exempelvis (1) ett annat bolag i den utländska koncernen, (2) ett bolag som i och för sig inte ingår i den

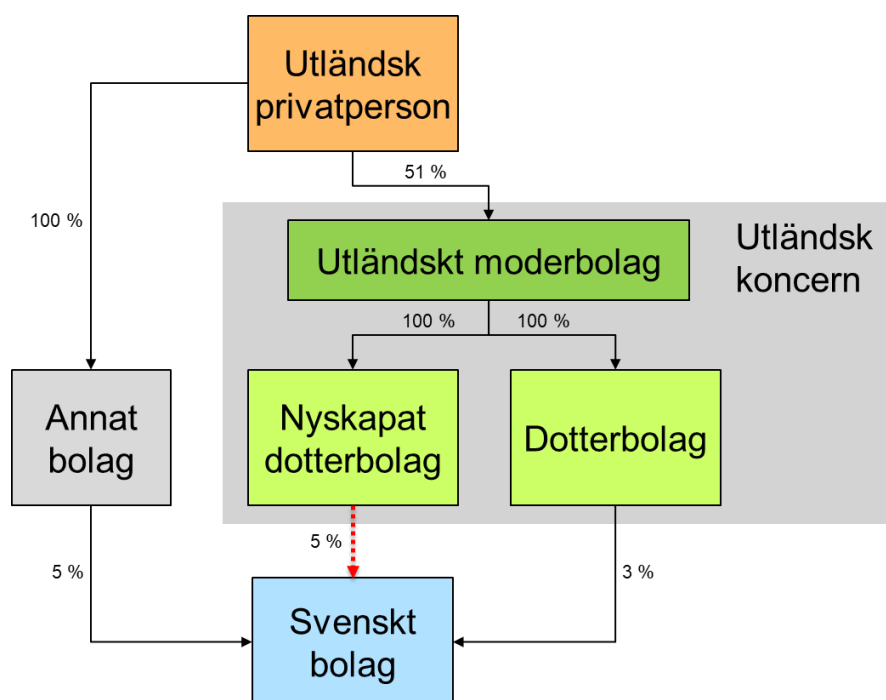
Datum
2022-03-07

Diarienummer
2021-23225-3

utländska koncernen men som ytterst har samma majoritetsägare som den utländska koncernen, eller (3) en majoritetsägare till den utländska koncernen, redan direkt eller indirekt äger aktier i 3 §-bolaget.

Säkerhetspolisens uppfattning är att bestämmelsen om anmälningsskyldighet bör ändras så att det tydligt framgår att en investering är föremål för anmälningsskyldighet om det i investerarens ägarstruktur finns en annan person som redan direkt eller indirekt äger eller kontrollerar en del av det svenska målbolaget och denna andra person efter investeringen kan anses erhålla eller utöka sin kontroll eller sitt inflytande över 3 §-bolaget på sätt som kvalificerar under av utredningen föreslagna 15 § punkterna 1-6 UDI-lagen.

Figur 1 nedan är en illustration av ett transaktionsupplägg som Säkerhetspolisen menar är av vikt att det omfattas av anmälningsskyldighet.



Figur 1

Figur 1 kan sammanfattas som följer. Ett nyskapat bolag i en utländsk koncern avser att förvärva 5 % av aktierna i ett svenskt 3 §-bolag. Sedan tidigare kontrollerar koncernen 3 % av det svenska bolaget. Majoritetsägare i koncernen är en privatperson som själv, genom ett utomstående bolag, redan indirekt äger 5 % av det svenska bolaget.

Säkerhetspolisen menar att transaktionen (illustrerad med en rödstreckad pil) behöver vara föremål för anmälningsskyldighet i syfte att begränsa möjligheterna till kringgående av granskningsystemet. I investerarens ägarstruktur finns det i detta fall en person (den utländska privatpersonen) som efter investeringen skulle kontrollera över 10 % av det svenska bolaget.

Datum
2022-03-07

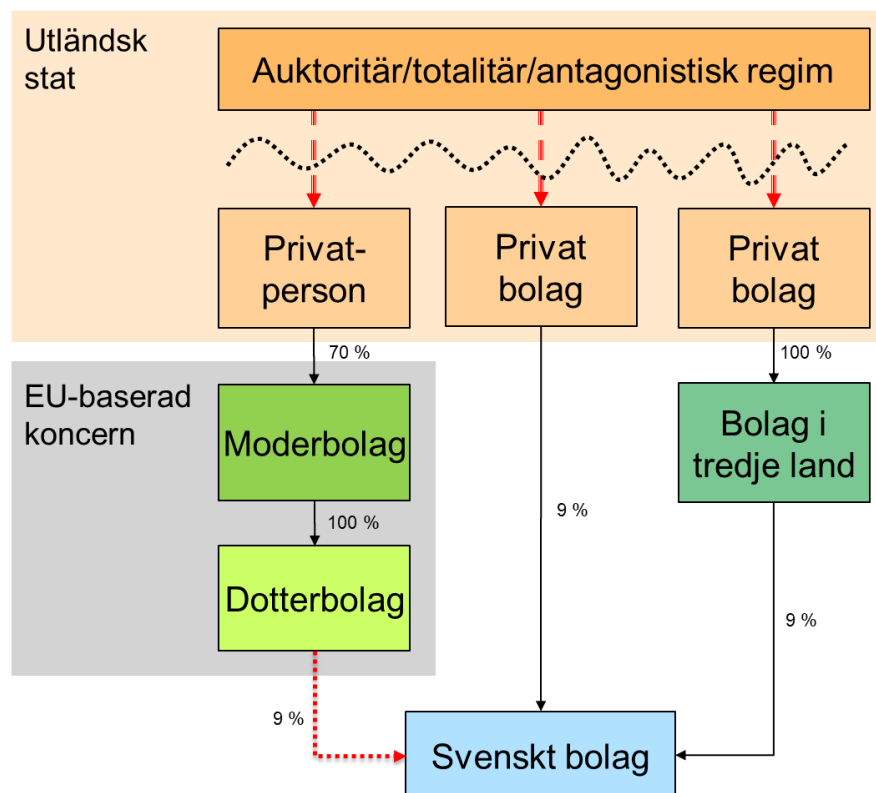
Diarienummer
2021-23225-3

Noteras bör att Säkerhetspolisen menar att den utländska privatpersonen, i egenskap av majoritetsägare, bör anses vara i kontroll av hela den utländska koncernen, och därför efter investeringen anses kontrollera 13 % av aktierna i det svenska bolaget.

Angående anmälningsplikt i förhållande till privata investerare som riskerar vara under statlig kontroll

Säkerhetspolisen delar utredningens oro över att vissa regimer utövar sådan kontroll över det privata näringslivet att privatägda företag i de länderna inte kan anses vara helt fria från statligt bestämmande över affärsbeslut med mera (se avsnitt 11.8.2).

Säkerhetspolisen ser risker med utredningens förslag till anmälnings-skyldighetens utformning när det kommer till investeringar som görs av personer hemmahörande i sådana stater, vilket kan illustreras som följer.



Figur 2

I figur 2 illustreras hur en företagskoncern baserad i EU avser att investera i ett svenskt bolag som omfattas av 3 § UDI-lagen. Investeringen är under gränsen för anmälningskyldighet. Koncernens majoritetsägare är en utländsk privatperson, hemmahörande i en stat i vilken regimen på informella grunder kan antas utöva betydande inflytande över det privata näringslivet och aktivt påverka enskilda affärsutövaras verksamheter och beslut. Sedan tidigare har två privata aktiebolag från samma land investerat i det svenska bolaget, det ena direkt och det andra indirekt, genom ett bolag

Datum

2022-03-07

Diarienummer

2021-23225-3

registrerat i ett tredje land. I detta fall skulle den auktoritära regimen i den utländska staten genom påtryckningar t.ex. kunna få sina egna utsedda representanter att bli valda till styrelseledamöter och i nästa steg erhålla avgörande inflytande på valet av verkställande direktör i det svenska bolaget. Detta särskilt om exemplet utökas med fler privata bolag i det utländska landet som har ägarintresse i det svenska bolaget. Frågan uppkommer om nu aktuell investering bör omfattas av anmälningskyldighet under det nya granskningsystemet. Säkerhetspolisen menar att så är fallet.

Sammanfattningsvis är Säkerhetspolisens uppfattning att det bör utredas vidare huruvida en utländsk direktinvestering i ett 3 §-bolag där investeraren själv är, eller där det i investerarens ägarstruktur finns en person som är, hemmahörande i en starkt auktoritär eller totalitär stat bör aktualisera anmälningsplikt när (1) det i 3 §-bolagets ägarstruktur redan finns en eller flera juridiska eller fysiska personer från samma stat och (2) det sammantagna direkta eller indirekta ägarskapet i 3 §-bolaget av personer i denna stat efter investeringen skulle överstiga 10 % eller på annat sätt kvalificera under punkterna 1–6 i utredningens förslag till 15 § UDI-lagen. Ett sätt att författningsmässigt åstadkomma sådan anmälningskyldighet utan att lista några enskilda länder i UDI-lagen (jfr utredningens överväganden i avsnitt 11.8.2) skulle t.ex. kunna vara att begränsa den utökade anmälningsplikten till investerare som själva eller vars ägare är hemmahörande i en stat mot vilken Sverige upprätthåller ett vapenembargo.

Angående indirekt aktieköp

Säkerhetspolisen välkomnar att utredningen i avsnitt 9.6.7 klargör att inte endast direkta aktieköp i 3 §-bolag ska anmälas till granskningsmyndigheten utan även sådana aktieköp som resulterar i ett *indirekt förfogande över aktier eller rösträtter* i ett sådant bolag.

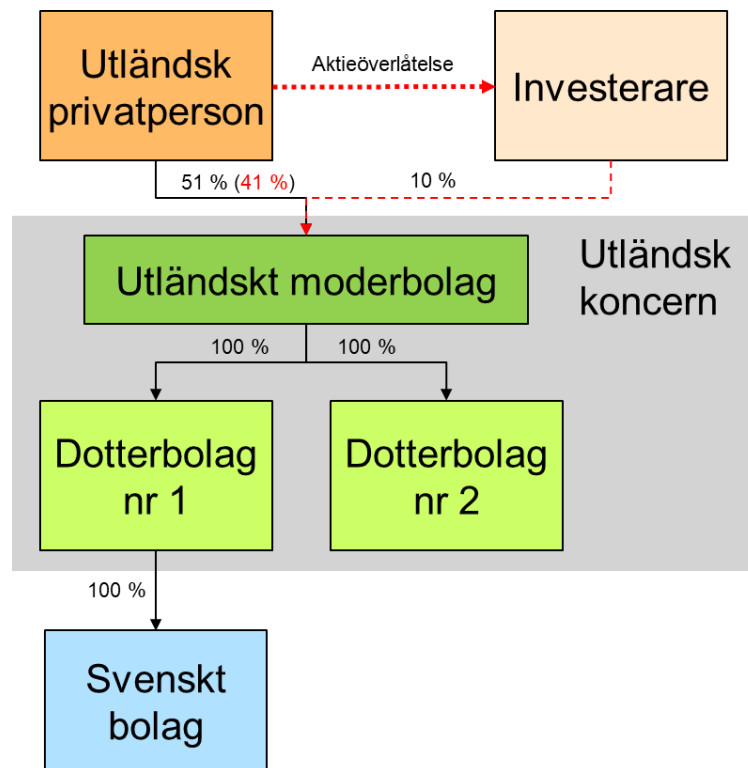
Det exempel som utredningen lämnat på en sådan indirekt investering är när ”en investering görs i ett svenskägt [sic!] moderbolag som inte har någon skyddsvärd verksamhet men som har ett dotterbolag som har sådan verksamhet.” Säkerhetspolisen menar att detta exempel är otillräckligt och behöver kompletteras. Det ska enligt Säkerhetspolisens uppfattning inte spela någon roll huruvida aktierna i 3 §-bolaget är i svensk eller utländsk ägo innan investeringen.

Som redan påtalats ovan (avsnittet *Begreppet utländsk direktinvestering enligt granskningsystemet*) tolkar Säkerhetspolisen utredningens författningsförslag som att alla indirekta investeringar i 3 §-bolag som resulterar i att investeraren efter investeringen kan anses föfoga över 10 % eller mer av aktierna i 3 §-bolaget ska omfattas av anmälningsplikt. Detta är oberoende av var i världen investeringen sker. Anmälningsplikten aktualiseras således även i det fall aktieöverlåtelsen i fråga sker på en utländsk börs (jfr utredningens förslag till 12 § andra stycket UDI-lagen). Ett exempel på en

Datum
2022-03-07

Diarienummer
2021-23225-3

transaktion som enligt Säkerhetspolisens tolkning av utredningens förslag omfattas av anmälningsplikt illustreras i figur 3 nedan.



Figur 3

I detta exempel köper en investerare 10 % av aktierna i en utländsk koncern från en utländsk privatperson. Transaktionen sker i utlandet, eventuellt utan att det svenska bolaget har vetskap om densamma. Efter investeringen menar Säkerhetspolisen att investeraren bör anses förfoga över 10 % av aktierna i det svenska bolaget och att transaktionen därför omfattas av anmälningsplikt enligt utredningens förslag.

Sammanfattningsvis är det Säkerhetspolisens uppfattning att frågan vilka typer av indirekta transaktioner som omfattas av anmälningskyldighet behöver tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Angående anmälan av ytterligare investeringar över 10 %

Säkerhetspolisen menar att det kan behöva utredas vidare huruvida alla typer av ytterligare investeringar av en investerare/slutlig investerare som redan direkt eller indirekt äger 10 % eller mer av aktierna i ett 3 §-bolag behöver vara föremål för anmälningskyldighet (se utredningens överväganden i avsnitt 9.6.1 *in fine*). Enligt Säkerhetspolisens förståelse kan en sådan strikt anmälningskyldighet ha betydande följd effekter på hur automatiserad aktiehandel bedrivs i Sverige, liksom för olika typer av incitamentsprogram, där anställda erhåller aktier vilka bolaget eller bolagets ägare har rätt att köpa åter vid avslutad anställning. Vidare torde en sådan strikt anmälningskyldighet ge upphov till ett betydande antal icke-

Datum

2022-03-07

Diarienummer

2021-23225-3

motiverade anmälningar, vilka riskerar belasta granskningsmyndigheten i onödan.

Mot bakgrund av ovan menar Säkerhetspolisen att det finns skäl att ytterligare överväga antingen någon form av trappsteg (att ny anmälningsskyldighet uppkommer först när innehavet når upp i nästa tröskelvärde) eller undantag för vissa typer av ytterligare investeringar av investerare som redan genomgått ett anmälnings- eller granskningsförfarande.

10.3.4 Framväxande teknologier och övrig befintlig skyddsvärd teknologi

Mot bakgrund av sina särskilda kompetenser inom IT och teknik, cybersäkerhet samt hot mot Sveriges säkerhet, bör Säkerhetspolisen inkluderas i den grupp samverkande myndigheter som har i uppgift att ta fram ett underlag för den förteckning över framväxande teknologier som avses följa av bilaga 1 till UDI-förordningen.

10.5.5. Personuppgifter och lokaliseringssuppgifter

Utredningen föreslår att investeringar i verksamheter vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter ska omfattas av 3 § UDI-lagen (punkten d).

Säkerhetspolisen är orolig att detta skulle kunna misstolkas som att personuppgiftsbehandlingen behöver kunna anses som en del av ett mål i sig, snarare än ett medel för någon helt annan typ av ändamål, för att ett visst företag ska omfattas av bestämmelsen. Säkerhetspolisen menar att ordalydelsen i 3 § punkten d UDI-lagen av denna anledning kan behöva ses över.

11.8 Vilka omständigheter kring investeraren kan innebära en säkerhetsrisk?

Vad som anförts ovan angående vem som avses med termen investeraren, och att definitionen av denna term inte omfattar den formella investerarens ägarstruktur (inklusive den slutliga investeraren), får konsekvenser även i förhållande till vilka omständigheter kring investeraren som ska beaktas vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering.

Så som punkten 2 i den av utredningen föreslagna 7 § UDI-lagen är utformad framgår inte att det ska tas med i bedömning huruvida någon person i investerarens ägarstruktur varit delaktig i skadlig verksamhet. Säkerhetspolisen är av uppfattningen att utformningen av 7 § UDI-lagen behöver ses över.

Datum

2022-03-07

Diarienummer

2021-23225-3

12.4.3 Upplysningar och synpunkter**12.4.5 Särskilt om informationsutbytet****13.3.4 Sekretess mellan ISP och andra myndigheter**

Säkerhetspolisen delar utredningens bedömning att granskningsmyndigheten bör ha en uppgiftsskyldighet i förhållande till de fyra samrådsmyndigheterna såvitt avser de uppgifter som en investerare har tillfört ett ärende hos granskningsmyndigheten. Såsom utredningens förslag till 6 § UDI-förordningen är utformat skulle dock, enligt Säkerhetspolisens bedömning, uppgiftsskyldigheten även träffa den information som granskningsmyndigheten i ett ärende har erhållit från Säkerhetspolisen och Försvarmakten.

Säkerhetspolisen är av uppfattningen att information som granskningsmyndigheten erhållit från Säkerhetspolisen och Försvarmakten inte bör omfattas av en uppgiftsskyldighet i förhållande till Kommerskollegium och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I vilken utsträckning granskningsmyndigheten kan lämna ut sådan information till dessa två myndigheter bör i stället prövas i varje enskilt fall och då mot den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, alternativt i samråd med Säkerhetspolisen och Försvarmakten enligt en ny, särskilt anpassad sekretessbrytande bestämmelse.

Om granskningsmyndighetens uppgiftsskyldighet gentemot Kommerskollegium och MSB skulle omfatta även den information Säkerhetspolisen och Försvarmakten tillfört ett ärende skulle detta kunna få betydande negativ inverkan på omfattningen av vilka slags uppgifter Säkerhetspolisen och Försvarmakten skulle kunna dela med granskningsmyndigheten efter tillämpning av 10 kap. 27 § OSL.

Säkerhetspolisen ifrågasätter härvid även utredningens förslag att Försvarets materielverk (FMV) ska ha en uppgiftsskyldighet gentemot ISP, jfr 7 § UDI-förordningen. Detta med anledning av att FMV torde inneha uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade i sådan nivå att de inte bör lämnas ut till ISP utan föregående intresseavvägning enligt 10 kap. 27 § OSL.

12.9 Rätt att överklaga

Säkerhetspolisen håller inte med utredningen om att det finns principiella skäl mot att i UDI-lagen införa en rätt för Säkerhetspolisen att överklaga granskningsmyndighetens beslut. Det är Säkerhetspolisens bestämda uppfattning att en sådan möjlighet – i likhet med vad som gäller enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och utlänningslagen (2005:716) samt vad som av Rymdlagsutredningen föreslås gälla tillståndsmyndighetens beslut under nya rymdlagen (SOU 2021:91) – är motiverad i syfte att värna Sveriges säkerhet.

Datum

2022-03-07

Diarienummer

2021-23225-3

12.10 Regelöverträdelser, sanktionsavgifter och ogiltighet

Med anledning av att regelöverträdelser sannolikt oftast kommer att begås av utländska aktörer menar Säkerhetspolisen att problematiken med delgivning av aktörer i utlandet kan behöva utredas vidare. Detta särskilt i förhållande till av utredningen föreslagna preklusionsfrister.

Därtill menar Säkerhetspolisen att det finns behov av vidare utredning avseende vilka möjligheter granskningsmyndigheten i praktiken skulle ha att verkställa eventuella vite eller sanktionsavgifter gentemot utländska personer och hur dessa möjligheter skulle kunna förbättras.

12.10.8 Ogiltighet

Angående behovet av att kunna meddela förelägganden även mot säljaren i en transaktion

Säkerhetspolisens uppfattning är att granskningsmyndigheten bör ges rätt att meddela förelägganden vid äventyr av vite även gentemot säljaren i en ogiltig transaktion. Skälet till detta är att den naturliga följderna av ogiltighet är att överlåtelsen ska återgå. En återgång av en aktieöverlåtelse kräver säljarens delaktighet i form av återbetalning av köpeskillingen. Noteras i detta sammanhang bör att investeraren inte har möjlighet att överlåta aktierna vidare till tredje person. Detta eftersom investeraren, sedan köpet förklarats ogiltigt, inte äger aktierna i det aktuella 3 §-bolaget. I den utsträckning säljaren inte önskar medverka till en återgång riskerar således situationen att bli låst.

Även om en investerare efter ett svenskt beslut om förbud i efterhand sannolikt många gånger på avtalsrättslig grund skulle ha rätt till återbetalning av köpeskillingen från säljaren är det Säkerhetspolisens uppfattning att kravställande på säljaren att medverka till en återgång inte kan lämnas till lagen i det land där investeringen skett (eller det lands lag vilket parterna i transaktionen valt som tillämplig lag i aktieöverlåtelseavtalet). En civilrättslig talan som investeraren för mot säljaren i domstol eller skiljenämnd (beroende på vad parterna avtalat om) riskerar därtill att dra ut på tiden.

Granskningsmyndigheten bör således ges rätt att förelägga inte endast investeraren och 3 §-bolaget utan även säljaren/överlåtaren att vidta de åtgärder som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet.

Angående behovet av att efter beslut om ogiltighet i vissa fall kunna tvångsförvalta ett bolag

Säkerhetspolisen menar att det bör utredas vidare ifall det behövs en ventil i händelse av en låst situation efter beslut om förbud i efterhand (ogiltighet). Det kan uppkomma situationer där det inte finns någon i Sverige erkänd ägare av ett 3 §-bolag som är intresserad av att delta i förvaltningen av detsamma. Ett exempel på detta kan vara om en tidigare utländsk ägare av bolaget direkt eller indirekt överlätit hela bolaget till annan, icke-godkänd

Datum

2022-03-07

Diarienummer

2021-23225-3

ägare, transaktionen ogiltigförklarats i efterhand, och säljaren varken medverkar till att transaktionen återgår eller är intresserad av att delta i förvaltningen av bolaget. Det kan då i praktiken bli omöjligt att hålla bolagsstämman och välja ny styrelse i bolaget. Bolaget skulle därmed i värsta fall bli föremål för likvidering. Här bör utredas vilka de omedelbara såväl som långsiktiga konsekvenserna av en sådan lösning skulle bli samt i vilken utsträckning svenska staten på ett eller annat sätt bör kunna gå in och förvalta ett sådant bolag till dess att situationen lösts.

17.5.3 Kostnader för förvaltningsmyndigheterna och domstolarna

Säkerhetspolisens bedömning är att antalet anmälningar och granskningar kommer att vara betydligt fler än vad utredningen tagit höjd för. Detta särskilt om anmälningsskyldigheten utökas enligt Säkerhetspolisens förslag ovan.

Säkerhetspolisens delar inte utredningens bedömning att det ökade resursbehovet för Säkerhetspolisen uppgår till 10 miljoner kronor per år. Om Säkerhetspolisen effektivt ska kunna bistå granskningsmyndigheten med värdefull information och hjälp att förebygga, förhindra och upptäcka överträdelser av granskningssystemet kommer resursbehovet, enligt vad Säkerhetspolisen tidigare angett till utredningen, att på sikt att uppgå till snarare omkring 20 miljoner kr per år.

Detta yttrande har beslutats av säkerhetspolischefen Charlotte von Essen. I den slutliga beredningen har även biträdande säkerhetspolischefen Magnus Krumlinde, chefsjuristen Per Lagerud och tillförordnade chefen för rättsenheten Ewa Bokwall deltagit. Verksjuristen Robert Scherman har varit föredragande.