

## Försvarsutskottets yttrande 2019/20:FöU9y

# Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar

---

## Till utrikesutskottet

Den 7 maj behandlade utrikesutskottet frågan om möjlighet för försvarsutskottet och näringsutskottet att yttra sig över förslag till utskottsinitiativ från Moderaterna (M), Sverigedemokraterna (SD) och Centerpartiet (C) i fråga om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar.

Om utrikesutskottet väljer att gå fram med ett initiativ till tillkännagivande till regeringen vill utskottet understryka att frågan om att skydda totalförsvarsintressen är tidskritiskt. När utländska aktörer försöker förvärva svenska företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller utvecklar känsliga teknologier kan det innebära risker för totalförsvarsintressen i Sverige. Därför anser utskottet att det finns ett stort behov av att ta fram lagstiftning för att kontrollera uppköpsförsöken. Utskottet vill även betona vikten av att åtgärderna får en sådan utformning att de blir effektiva ur ett totalförsvarsperspektiv.

Utskottet delar vidare regeringens bedömning att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte och att fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. Regeringen bör därför med utgångspunkt i de förslag som utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar redovisar vidta nödvändiga åtgärder.

Utskottet avgränsar sitt ställningstagande till förslagen i de delar de ligger inom utskottets beredningsområde.

# Utskottets överväganden

## Ärendet

Den 7 maj behandlade utrikesutskottet frågan om möjlighet för försvarsutskottet och näringsutskottet att yttra sig över förslag till utskottsinitiativ i fråga om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar senast torsdagen den 14 maj. Förslag hade inkommit från företrädare för Moderaterna (M), Sverigedemokraterna (SD) respektive Centerpartiet (C) och återges i sin helhet i bilagorna 2–4 till utrikesutskottets protokoll (prot. 2019/20:39). Statsråden Mikael Damberg och Anna Hallberg lämnade information med anledning av förslag till utskottsinitiativ i fråga om utländska direktinvesteringar till utrikesutskottet den 7 maj och försvarsutskottets ledamöter hade erbjudits möjlighet att närvara.

## Förslag till utskottsinitiativ från M, SD och C

### *Moderaterna*

I Moderaternas förslag till utskottsinitiativ i utrikesutskottet konstateras att utländska investeringar i svenska företag både har varit och kommer att vara viktiga för att skapa arbetstillfällen och stärka svensk konkurrenskraft i en global ekonomi. Samtidigt menar de att det kan finnas en överhängande risk att svenska företag i stort behov av kapital, som ett resultat av coronakrisen, kan bli föremål för investeringar och uppköp. En risk som med största sannolikhet förutses bli en reell utmaning inom en snar framtid. Vidare konstateras att Sverige ännu inte har något regelverk för att granska och ytterst stoppa utländska direktinvesteringar som skulle kunna hota nationella svenska intressen. Det skulle kunna handla om verksamhet inom infrastruktur och energi, men även teknikföretag i framkant. Direktinvesteringens utredningens förslag om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar ska avrapporteras i november 2021. Initiativtagarna anser att det finns ett behov av att omgående införa ett regelverk för kartläggning av utländska direktinvesteringar och en granskningsfunktion genom ett temporärt regelverk för utländska direktinvesteringar. Riksdagen bör därför, genom ett utskottsinitiativ, uppmana regeringen att i närtid återkomma med förslag om myndighetsinstruktioner och andra åtgärder i enlighet med den förordade inriktningen. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) föreslås omedelbart få i uppdrag att börja bygga upp en granskningsfunktion och påbörja arbetet. I fråga om ett temporärt regelverk för granskning av direktinvesteringarna framhålls möjligheten att komplettera den redan existerande lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som ett förslag. Det förutsätter enligt det som anförs i

förslaget att regler införs som möjliggör insamlande och rapportering av information om pågående utländska direktinvesteringar till den ansvariga myndigheten. Här framhålls ISP som det naturliga valet av ansvarig myndighet vilken vid behov skulle kunna granska situationen och lyfta frågor till regeringen. Utöver förslaget om att införa temporära ändringar i den nyss nämnda lagen bör regeringen enligt förslaget även beakta andra alternativ. Det skulle t.ex. kunna handla om att använda Säkerhetsskyddslagen eller direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet) som utgångspunkt för kartläggning av direktinvesteringar.

### *Sverigedemokraterna*

I Sverigedemokraternas förslag till utskottsinitiativ i utrikesutskottet påminner de om att partiet redan tidigare förordat ny lagstiftning för att utestänga företag med kopplingar till icke-demokratiska regimers underrättelsetjänster från att leverera kritisk infrastruktur. I detta sammanhang berördes även uppköp av svenska företag. Företrädarna understryker därför betydelsen av att omgående få en granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar på plats. Initiativtagarna ställer sig bakom det förslag som företrädarna för Moderaterna lagt fram i utrikesutskottet men förordar att det inte bara ska vara ett tillfälligt regelverk. Regeringen bör i stället få uppdraget att ta fram en permanent granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar. Eventuella justeringar bedömer initiativtagarna att man bör kunna göra i efterhand utifrån Direktinvesteringsutredningen som ska vara klar i november 2021.

### *Centerpartiet*

I Centerpartiets förslag till utskottsinitiativ i utrikesutskottet föreslås att Sverige snabbt måste få till en granskning av utländska direktinvesteringar som riskerar svensk säkerhet eller allmän ordning. Initiativtagarna ställer sig därför bakom Moderaternas förslag till initiativ, men de vill bredda initiativet så att det dessutom omfattar att ISP eller den myndighet som får uppdraget tillfälligt får i uppdrag att under ett övergångsskede också granska utländska direktinvesteringar i svenska medieföretag som riskerar att påverka möjligheten till fria- och oberoende medier i hela Sverige. Vidare förordas att riksdagen ska uppmana regeringen att ändra kommittédirektiven till Direktinvesteringsutredningen, alternativt ge i uppdrag till en annan utredning, att föreslå ett system för investeringsgranskning som innefattar svenska medier, med självklar respekt för yttrande- och tryckfrihetsgrundlagen. Den långsiktiga placeringen av uppdraget bör också prövas. Slutligen bör riksdagen uppmana regeringen att senast den 1 januari 2022 införa ett nytt system för granskning av utländska direktinvesteringar som rör svensk säkerhet eller allmän ordning.

## Bakgrund

### *Gällande ordning och försvarsutskottets tidigare behandling*

I juli 2016 antog Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen, kallat NIS-direktivet. Medlemsstaterna skulle enligt direktivet senast den 9 maj 2018 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som var nödvändiga för att genomföra direktivet. Dessa bestämmelser skulle enligt direktivet tillämpas fr.o.m. den 10 maj 2018.

Regeringen beslutade i mars 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur NIS-direktivet skulle genomföras i svensk rätt. I april 2017 överlämnade utredaren betänkandet Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (SOU 2017:36). Betänkandet remitterades. I propositionen Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (prop. 2017/18:205) föreslog regeringen de lagändringar som bedömts vara nödvändiga för att genomföra NIS-direktivet i svensk rätt. Försvarsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag – lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (prop. 2017/18:205, bet. 2017/18:FöU14, rskr. 2017/18:375).

Den 23 mars 2017 beslutade regeringen om direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté som skulle utreda förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (dir. 2017:31). Som utgångspunkt beskrevs behovet av en översyn av vilka författningsändringar som behövde göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället. Den parlamentariskt sammansatta kommittén skulle bland annat analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom och bedöma om åtgärder krävs för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur. I mars 2018 överlämnade Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet sitt delbetänkande Några frågor om skyddslagstiftningen (SOU 2018:26). Kommittén föreslog bland annat att skyddslagens uppräkningslista av möjliga skyddsobjekt skulle utvidgas något för att inkludera exempelvis livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap. Därefter överlämnade regeringen propositionen Skyddsobjekt och obemannade farkoster (prop. 2018/19:127). Utskottet ställde sig bakom regeringens förslag till lagändringar och riksdagen fattade beslut om dessa i oktober 2019 (bet. 2019/20:FöU2, rskr. 2019/20:19). Den parlamentariska kommittén slutredovisade sitt uppdrag i övriga delar i maj 2019 genom sitt betänkande Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34). Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Parallellt med denna parlamentariska kommitté har en särskild utredare arbetat med en översyn av det offentliga främjandet av utländska investeringar

i Sverige. Regeringen fattade beslut om direktiv till utredningen den 8 februari 2018 (dir. 2018:3). Utredaren skulle bland annat ta fram underlag och förslag på hur den samlade strategiska marknadsföringen av Sverige som destination för utländska investeringar kunde förbättras. Investeringsfrämjandet bygger enligt direktivet på att information om svenska bestämmelser och förhållanden finns lätt tillgängliga och att lagstiftningen och dess praxis inte skapar hinder som särskilt och utan anledning försvårar utländska investeringar. Utredaren skulle under arbetet bland annat hålla sig informerad om och beakta arbetet i Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet. Utredningstiden förlängdes och slutbetänkandet (SOU 2019:21) överlämnades till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) i april 2019. Förslagen har remissbehandlats och i delar inarbetats i Sveriges export- och investeringsstrategi som presenterades i december 2019.

Den 22 augusti 2019 beslutade regeringen om direktiv till en särskild utredare att lämna förslag på hur ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. Syftet är att kontrollera uppköp och strategiska förvärv av bolag med säte i Sverige vars verksamhet eller teknologi har betydelse för säkerhet eller allmän ordning. Utredaren ska bland annat analysera vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av regler om granskning och föreslå under vilka förutsättningar utländska direktinvesteringar ska kunna hindras och vilka förbehåll för sådana investeringar som bör kunna ställas upp. Utredaren ska vidare föreslå vilken befintlig myndighet som ska ansvara för granskning av utländska direktinvesteringar och föreslå de anpassningar och kompletterande bestämmelser som är nödvändiga för att EU-förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen ska kunna tillämpas i Sverige. Uppdraget skulle, i den del som avser att lämna förslag på anpassningar och kompletterande bestämmelser till EU-förordningen, redovisas i ett delbetänkande som sedan överlämnades till inrikesminister Mikael Damberg den 6 mars 2020. Den del som gäller att föreslå ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar ska redovisas senast den 2 november 2021.

I regleringsbrevet för 2019 och 2020 har Försvarsmakten fått i uppdrag att redovisa arbetet med att utveckla skyddet för de mest skyddsvärda verksamheterna inom försvarssektorn mot de allvarligaste hoten. Samarbetet med Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen ska framgå av redovisningarna.

När utskottet beredde frågor om att förbättra skyddet för totalförsvarsverksamhet (bet. 2018/19:FöU6) underströks att man såg ett stort behov av att på olika sätt och genom olika typer av åtgärder förbättra skyddet för totalförsvarsverksamheten. Utskottet välkomnade därför den översyn som gjordes i syfte att tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället. Behovet bedömdes öka, både av att förstå de strategiska motiv som kan ligga bakom vissa utländska investeringar och av att kunna vidta åtgärder för att skydda totalförsvarsverksamhet.

Utskottet välkomnade därför regeringens krav på att utredningen om att främja utländska investeringar i Sverige skulle beakta arbetet i Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet. Utskottet konstaterade att kommittén hade lämnade ett delbetänkande som bereddes inom Regeringskansliet. Eftersom uppdraget i övrigt skulle slutredovisas den 6 april 2019 såg utskottet inga skäl för riksdagen att föregripa det pågående arbetet och avstyrkte därför i betänkande 2018/19:FöU6 samtliga motionsyrkanden i ämnet.

I mars 2020 justerade utskottet betänkandet Försvarspolitik där utskottet framhöll vikten av ett förbättrat skydd för totalförsvarsintressen och man konstaterade att riksdagen under 2019 hade fattat beslut om lagändringar som gäller skyddsobjekt och obemannade farkoster. Utskottet såg det som ett första steg mot ett bättre skydd av totalförsvarsverksamhet, men konstaterade att flera viktiga förslag från den parlamentariska kommitté som arbetat med frågorna återstod. Eftersom dessa var under beredning och utskottet inte såg skäl att föregripa kommande lagändringar inom området avstyrkte utskottet samtliga motionsyrkanden i ämnet (bet. 2019/20:FöU6).

I kommissionens arbetsprogram för 2020 En ambitiösare union (COM2020 37) aviserade kommissionen att det finns ett behov av en översyn av direktivet om säkerhet i nätverks- och informationssystem (NIS-direktivet). Den 20 februari 2020 yttrade sig försvarsutskottet till utrikesutskottet genom protokollsutdrag (2019/20:20, §3), varvid utskottet välkomnade arbetsprogrammet.

Vid regeringssammanträde den 16 augusti 2018 beslutades om direktiv till en särskild utredare att analysera och lämna förslag om en ny myndighet för det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska Försvaret (dir. 2018:80). Utredaren ska bl.a. analysera och lämna förslag som syftar till att tydliggöra hur den nya myndigheten för psykologiskt försvar ska stödja mediernas beredskapsplanering med beaktande av mediernas självständighet och vikten av yttrande- och informationsfrihet och en fri opinionsbildning. Under uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter och aktörer inklusive relevanta aktörer i Mediernas beredskapsråd. I utredningsdirektivet framhöll regeringen att det försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter nutida förhållanden, vilket också betonades i propositionen för försvarets inriktning 2015. Vidare framhölls i direktiven att det är av betydelse att ett psykologiskt försvar, så långt det är möjligt under störda förhållanden, kan säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Vidare anfördes att värnandet av dessa grundläggande värden bidrar till att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndanda och försvarsvilja såväl i fred som vid höjd beredskap. Därmed förbättras samhällets förmåga att hålla emot och avvärja påtryckningar från en eventuell motståndare. Enligt direktiven ska det psykologiska försvaret kunna upptäcka, möta och förebygga påverkanskampanjer och desinformation både nationellt och internationellt. Det ska även stärka befolkningens motståndskraft att själva

upptäcka påverkanskampanjer och desinformation. Regeringen framhöll att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Regeringen bedömde att fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. Utredaren fick i uppgift att lämna förslag på nödvändiga författningar och författningsändringar. Utredningen planeras att överlämnas till inrikesminister Mikael Damberg den 26 maj 2020. Preliminärt kommer utredaren att redovisa sina förslag för försvarsutskottet samma dag.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet avgränsar sitt ställningstagande till förslagen i de delar de ligger inom utskottets beredningsområde. När utländska aktörer försöker förvärva svenska företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller utvecklar känsliga teknologier kan det innebära risker för Sveriges säkerhet. Därför anser utskottet att det finns ett stort behov av att ta fram lagstiftning för att kontrollera uppköpsförsöken. De ekonomiska effekterna av coronopandemin utgör en reell utmaning och frågan om att kunna skydda totalförsvarsintressen är därför tidskritisk. Att inte ha ett adekvat regelverk för att granska och ytterst hindra utländska direktinvesteringar som skulle kunna hota nationella svenska säkerhetsintressen utgör en påtaglig risk. Utskottet har vid flera tillfällen understrukit behovet av att på olika sätt och genom olika typer av åtgärder förbättra skyddet för totalförsvarsintressen. Det är därför positivt att regeringen redan nu vidtar flera åtgärder som ger ett skydd ur totalförsvarssynpunkt. Utskottet anser att det är nödvändigt att både förstå de strategiska motiv som kan ligga bakom vissa utländska investeringar och att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att skydda svenska totalförsvarsintressen. Utskottet står därför bakom det förslag till utskottsinitiativ som syftar till att regeringen skyndsamt tar fram ett regelverk för kartläggning av utländska direktinvesteringar.

Härutöver vill utskottet understryka intentionen med det psykologiska försvaret, dvs. att kunna upptäcka, möta och förebygga påverkanskampanjer och desinformation både nationellt och internationellt. Det ska även stärka befolkningens motståndskraft att själva upptäcka påverkanskampanjer och desinformation. Utskottet delar regeringens bedömning att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte och att fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. Som redovisats ovan kommer utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar att inom kort redovisa sina förslag. Regeringen bör med de förslagen som utgångspunkt vidta nödvändiga åtgärder.

Om utrikesutskottet väljer att gå fram med ett initiativ till tillkännagivande till regeringen vill utskottet sammanfattningsvis understryka att arbetet är

tidskritiskt och även betona vikten av att åtgärderna får en sådan utformning att de blir effektiva ur ett totalförsvarsperspektiv.

Stockholm den 14 maj 2020

På försvarsutskottets vägnar

*Niklas Karlsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Daniel Bäckström (C), Hanna Gunnarsson (V), Mats Green (M), Johan Hultberg (M), Lotta Olsson (M), Erik Ottoson (M), Malin Danielsson (L), Anna Johansson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Helene Hellmark Knutsson (S), Maria Gardfjell (MP), Larry Söder (KD), Adam Marttinen (SD), Michael Rubbestad (SD) och Tobias Andersson (SD).