



**POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE**

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 21/5593 - SIKI
Vår ref.: 21/04744-2
Dato: 1. februar 2022

Innspill fra PST - Forslag til endringer i bestemmelsene om eierskapskontroll mv. i lov om nasjonal sikkerhet

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til høringsbrev av 11.10.21 fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) vedrørende endringer i sikkerhetsloven (eierskapskontroll mv.).

PST vil innledningsvis gi noen generelle innspill til endringene som nå er på høring. I tillegg har vi noen innspill til det som gjelder vedtak etter § 2-5 og § 10-3. Deretter vil PST gi noen spesifikke innspill til regelverket og særlig høringens kapittel 9 som omhandler straff for brudd på meldeplikt etter § 10-1 og påbud eller forbud etter §§ 2-5 og 10-3.

Innledning

I høringsbrevet foreslås det å utvide kretsen av virksomheter som omfattes av eierskapskontroll etter kapittel 10 i sikkerhetsloven til også å gjelde virksomheter som har vesentlig betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. I tillegg foreslås å utvide meldeplikten til også å gjelde avhender av eierandel og virksomheten det erverves eiendel i. Konsekvensene av manglende melding er foreslått å være forbundet med straffeansvar. Det foreslås også å innføre særskilt meldeplikt for virksomheter som produserer, utvikler, formidler eller eksporterer varer eller tjenester som er listeført etter eksportkontrollregelverket.

Generelt

PST har påpekt i våre trusselvurderinger at utenlandske investeringer i, og oppkjøp av, norske virksomheter kan gi innsikt i sensitiv informasjon og tilgang til teknologi og ressurser av strategisk betydning og kan av den grunn utgjøre en trussel mot den nasjonale sikkerheten. Flere sammenlignbare land har innført nasjonale regler om screening av utenlandske investeringer og i EU har forordning om utenlandske direkteinvesteringer trådt i kraft.

PST støtter derfor departementet i at det er behov for regler på området, men er meget usikre på hvorvidt løsningen for å imøtegå denne trusselen finnes i sikkerhetsloven. Slik vi

ser det er det behov for et regelverk som sikrer koordinering, forutberegnelighet, veiledning og en helhetlig oversikt over direkteinvesteringer i Norge, og sikkerhetsloven er ikke nødvendigvis egnet til dette. Etter vårt syn er det foreslåtte tilnærmingen til problemstillingen reaktiv og har lite fokus på det forebyggende perspektivet. Gjennom forebygging og etterretningsaktivitet kan man avdekke og eventuelt stanse konkrete forsøk på fordekte anskaffelser av varer, tjenester, teknologi og kunnskap fra norske virksomheter og forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Som forebyggende sikkerhetstjeneste har PST allerede i dag oppgaver på området.

Forslagene som departementet nå har sendt på høring legger opp til et system som forutsetter at departementene gjennom enkeltvedtak må underlegge virksomheter kapittel 10 i sikkerhetsloven før reglene om eierskapskontroll kommer til anvendelse. De tilfellene som faller utenfor kapittel 10 er ment å skulle fanges opp av sikkerhetsventilen i § 2-5. Denne bestemmelsen er imidlertid en unntaksbestemmelse, og er lite forutsigbar for virksomheter og næringsliv og mangler de nødvendige rettsikkerhetsmekanismene. I tillegg har ikke bestemmelsen en prosess knyttet til seg, for å behandle gradert informasjon (se nedenfor). Dette er en særnorsk måte å regulere feltet på. Andre sammenliknbare land har basert seg på at investeringene omfattes av regelverket uavhengig av om virksomheten er underlagt sikkerhetsloven eller ikke, og at det er selve oppkjøpet eller investeringen som er det avgjørende.

Videre legges det opp til en desentralisert modell der de ulike departementene og NSM skal motta meldinger og vurdere disse. Disse sakene vil ofte være kompliserte og vil kreve god kunnskap, forståelse og oversikt. Det er lite sannsynlige at alle departementene vil besitte den nødvendige kompetansen til å foreta de grundige vurderingene som er påkrevet. Systemet vil også åpne for forskjellsbehandling, ulik praksis samt koordineringsutfordringer da hvert departementet har sitt ansvarsområde og sannsynligvis vil angripe problemstillingen på ulike måter. Det vil kunne bli et fragmentert system som ikke nødvendigvis ser totaliteten av den økonomiske virkemiddelbruken mot Norge.

PST har sett hen til det danske systemet som har særlovgivning på området og som for oss fremstår som et helhetlig, klart og forutberegnelig system. Det er gitt regler om hvem som har meldeplikt, hvilke kriterier som ligger til grunn for avgjørelser, hvem som har avgjørelseskompetanse, regler om domstolskontroll mv. Videre er det danske Næringsdepartementet gitt hovedansvaret og er førstelinjen i møte med virksomheter, mens de hemmelige tjenestene bidrar med informasjon som er relevant for vedtaksfatter. Dermed opparbeider Næringsdepartementet seg kunnskap og kompetanse og kan gi veiledning til næringslivet og sette dem i stand til i større grad selv å identifisere hvilke verdier og kunnskap de besitter. Samtidig som man sikrer lik praksis og en koordinert og helhetlig innsats.

PST anbefaler derfor at det igangsettes et arbeid med å se på en lovregulering som sikrer en helhetlig håndtering av dette området. Dersom man ønsker å møte trusselen som utenlandske investeringer i, og oppkjøp av, norske virksomheter utgjør, bør lovgrunnlaget underlegges en fullstendig gjennomgang.

Innhenting og utlevering av informasjon

På side 4 i høringsnotatet skriver departementet at de på et senere tidspunkt vil komme tilbake med et forslag om hjemmelsgrunnlag for NSM til å innhente, behandle og dele

informasjon i saker som skal vurderes etter § 10-3 og § 2-5. Til dette vil PST bemerke at PST allerede i dag har oppgaver knyttet til tematikken også utover de virksomhetene som er underlagt sikkerhetsloven. Det gjelder tilfeller der det er brudd på eksportkontrollregelverket eller sikkerhetsloven, eller i tilfeller hvor det er indikasjoner på involvering av andre staters etterretningstjenester. Gjennom omorganiseringer har PST også styrket innsatsen knyttet til tematikken.

Dersom NSM skal ha oversikt over alle virksomheter i Norge som bør underlegges sikkerhetsloven med tanke på eierskapskontroll, så kan det bli utfordrende å trekke klare linjer mot de lovpålagte oppgavene PST har på området. Det samme antar vi vil gjelde i forhold til Etterretningstjenesten. PST har allerede et ansvar for å forebygge og etterforske saker relatert til sikkerhetstruende økonomisk virksomhet og en utvidelse av NSM sitt mandat vil skape uklarheter om hvem som skal gjøre hva.

Særlig om vedtak etter sikkerhetsloven § 2-5 og § 10-3

Det følger av sikkerhetsloven § § 2-5 og 10-3 at Kongen i statsråd kan fatte vedtak om at erverv av en bedrift ikke skal gjennomføres dersom et salg vil kunne innebære en ikke ubetydelig sikkerhetsrisiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet. Som grunnlag for vedtaket vil det blant annet bli innhentet informasjon og vurderinger fra både PST og Etterretningstjenesten.

Informasjonen/vurderingene som innhentes fra disse tjenestene vil ofte kunne være graderte opplysninger. De graderte opplysningene vil ikke kunne benyttes i et åpent vedtak, samtidig vil informasjonen kunne være et viktig element for å underbygge innholdet i vedtaket. Vedtak fattet av Kongen i statsråd vil ikke ha noen reell klageadgang i forvaltningen og firmaer eller enkeltpersoner vil dermed være henvist til å angripe vedtaket gjennom rettssystemet.

Det er uheldig at loven ikke skisserer en løsning som klart beskytter graderte opplysninger. Det bør derfor tas med bestemmelser i sikkerhetsloven som gir regler for hvordan forvaltningen og domstolene, ved en eventuell etterfølgende rettssak, skal behandle slike saker som retter seg mot grunnleggende nasjonale funksjoner da slike saker trolig vil omfatte graderte opplysninger og vurderinger. Reglene bør gi rammer for behandlingen av slike saker på en slik måte at både kontradiksjon og beskyttelse av gradert informasjon blir ivaretatt.

Twisteloven § 22-1 gir Kongen mulighet til å samtykke til at det under domstolsbehandlingen fremlegges opplysninger som eller må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdene til fremmed stat. En mulighet til løsning vil være å bygge på den modellen som er innarbeidet i utlendingsloven for behandling av sikkerhetssaker, jf. Prop. 141L (2012-2013).

Spesifikke innspill

Høringens kapittel 4 Eierskapskontroll av virksomheter av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner

Forslaget innebærer en utvidelse av kretsen av virksomheter som faller inn under § 1-3, og dermed gis det større anledning til å utføre eierskapskontroll over virksomheter av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale interesser etter kapittel 10. Under forutsetning av at området skal reguleres av sikkerhetsloven støtter PST i utgangspunktet forslaget, men ser samtidig at dette vil være omfattende og tidkrevende.

Høringens kapittel 5 Meldeplikt etter § 10-1

Forslaget til utvidelse av sikkerhetsloven § 10-1 støttes. Det er en praktisk og god tilnærming at meldeplikten er oppfylt i det en av de aktuelle aktørene har sendt melding.

Høringens kapittel 11 Forholdet mellom eksportkontrollregelverket og sikkerhetsloven

PST ser at det er behov for en bedre oversikt over potensielle oppkjøp av virksomheter som kan være i strid med nasjonale sikkerhetsinteresser. PST har mottatt opplysninger om at virksomheter som tidligere har fått avslag på søknad om eksportlisens senere har blitt forsøkt kjøpt opp av interesser fra det samme landet det ble forsøkt eksportert til. Slikt sett så kan innvilgelse/avslag på en lisenssøknad være en av flere indikasjoner på uønsket utenlandsk interesse for en virksomhet. Det vil nok være mest aktuelt med en oversikt over avslagene.

Det er imidlertid ikke realistisk å få en oversikt over alle norske virksomheter som produserer varer, eller disponerer over tjenester, teknologi og kunnskap som kan være på eksportkontrollregelverkets liste I eller II. Virksomhetene er ikke selv nødvendigvis klar over at de besitter varer i sin portefølje som kan benyttes både sivilt og militært. Samtidig så er det en stadig utvikling innen varer, tjenester, kunnskap og teknologi som kan bidra til å øke et lands militære evne- noe som gjør det svært krevende å holde en slik oversikt oppdatert.

Særlig om høringens kapittel 9 om Straff for brudd på meldeplikt etter § 10-1 og påbud eller forbud etter § 2-5 og § 10-3

Innledningsvis kan det nevnes at PST er av den oppfatning at de overtredelsene det her dreier seg om i all hovedsak vil være å anse som formalovertredelser. PST mener derfor at en med fordel kunne lagt sanksjoneringsmuligheten et nivå ned, det vil si til administrativ sanksjon i form av gebyr.

Det følger av sikkerhetsloven § 11-3 at «tilsynsmyndigheten» kan ilegge gebyr. De ulike samfunnssektorene har ulike tilsynsmyndigheter, jf. delegasjonsadgangen i § 3-1. For forutberegnelighetens skyld kunne et forslag være å legge sanksjoneringsmyndigheten til vedkommende departement. Når det er sagt, så vil en i det videre likevel knytte noen kommentarer til de enkelte forslagene om straff som er inntatt i høringen.

For det første når det gjelder straff for meldeplikt jf. § 10-1 kan det fremstå som uklart hvem som rent faktisk er subjektet i straffebudet. Det følger av utkastet til § 10-1 første ledd at meldeplikten påligger både avhender, erverver og «leder for virksomheten som det erverves en kvalifisert eierandel i dersom denne er kjent med ervervet». Videre at meldeplikten er oppfylt ved at en av de tre ovenfor nevnte har sendt melding til departementet.

Men hvis ingen har sendt melding, blir trolig følgen at alle skal kunne straffes. Det vil derfor kunne bli relativt omfattende etterforskning som må gjennomføres i disse sakene.

For det andre ser PST utfordringer knyttet til kravet til subjektiv skyld. Det kan være vanskelig å bevise utover enhver rimelig tvil at aktørene har utvist grov uaktsomhet eller forsettlig ikke har overholdt meldeplikten. Sikkerhetsloven er til dels komplisert og det kan være vanskelig for den enkelte virksomhet/ privatperson å navigere i dette farvannet av rettsregler. Følgelig kan det være vanskelig å føre tilstrekkelig bevis for subjektiv skyld i disse sakene. Det vil si at muligheten for at det ikke er mulig å bevis tilstrekkelig skyld er tilstede, og da vil saken måtte bli å henlegge.

For det tredje, mener PST at å straffesanksjonere brudd på meldeplikten neppe vil ha særlig preventiv effekt. For alle praktiske formål vil en eventuell straffereaksjon ende opp

med en foretaksstraff i form av en bot. Det er lite trolig at en slik bot vil ha en særlig annen effekt enn et administrativt gebyr ville hatt.

PST ser også utfordringen ved å belaste rettssystemet med disse sakene. Her kan man blant annet støte på problemer med graderte dokumenter mv.

Endelig er det etter PSTs syn også en svakhet ved lovens system at det er opp til det enkelte departement å vurdere anmeldelse av et forhold. Det kan følgelig medføre stor grad av ulikhet innenfor de ulike sektorene, det vil si at listen legges ulikt i forhold til hvilke saker som anmeldes. En slik manglende forutberegnelighet svekker lovens system.

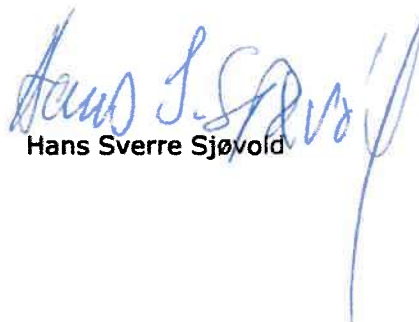
At loven også skal straffesanksjonere forsøk på unnlatelse av meldeplikt fremstår svært upraktisk.

Oppsummert er PST av den oppfatning at brudd på meldeplikten etter § 10-1 første ledd ikke bør straffesanksjoneres.

Hva gjelder forslaget til straffesanksjonering av brudd på manglende etterlevelse av vedtak fattet av Kongen i statsråd jf. § 2-5 og § 10-3, så mener PST at heller ikke dette er et område som er egnet for domstolsbehandling. Vedtakene vil i seg selv danne tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven.

Det fremgår av høringen at det vil kunne forekomme at vedtak etter sin art ikke kan tvangsfullbyrdes, hvis f.eks. avhender eller erverver av en virksomhet er en utenlandsk virksomhet/enkeltperson. Dette argumentet gjør seg for så vidt også gjeldende ved en ev straffeforfølgning. Det kan by på utfordringer knyttet til både jurisdiksjon, men også av praktisk art, å etterforske og eventuelt iretteføre en straffesak for norsk domstol, mot et utenlandsk foretak/person som ikke har noen tilhørighet til Norge. Heller ikke for disse forholdene mener PST at en mulighet for å anmelde og eventuelt straffe har en særlig preventiv funksjon, utover den effekten et administrativt gebyr ville hatt.

Oppsummert ser PST behovet for regler på området men mener det hadde vært mer hensiktsmessig med en helhetlig gjennomgang av regelverket slik sammenliknbare land har gjort. Videre ser vi også behovet for å etablere en prosess for å beskytte gradert informasjon, i tillegg til at vi mener at brudd på manglende etterlevelse av vedtak fattet av Kongen ikke bør straffesanksjoneres.



Hans Sverre Sjøvold

Stine Kjos Sletterød (JD/KSE)

Fra: Bjørn Trygve Baasland
Sendt: 2. februar 2022 14:40
Til: Post_Justis
Kopi: Roger Berg; Kristin Hemmer Mørkestøl (JD); Maria Christine Collett Sælør (JD); Fredrik Hemmingsen (JD)
Emne: Til SAM v/ Kiil
Vedlegg: Innspill fra PST - Forslag til endringer i bestemmelsene om eierskapskontroll mv. i lov om nasjonal sikkerhet - signert versjon.pdf

Hei,

Henstiller om at vedlegget videreformidles til SAM v/ Simon Kiil.

Takk for bistand.

Bjørn