



Yttrande över remiss av betänkandet Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster SOU 2024:64

Er beteckning: Fö2024/01550

Sammanfattning

Länsstyrelsen Östergötland ser positivt på intention att införa ett regelverk som förtydligar vilka krav som ställs på aktörer som är ansvariga för samhällsviktiga verksamheter, såväl offentliga som privata. CER-direktivet skulle kunna vara en grundsten i arbetet med samhällsviktig verksamhet, men den tillämpning som föreslås i utredningen riskerar att försvåra arbetet med att höja nivån för Sveriges samlade beredskap. Länsstyrelsen menar att utredningens förslag behöver utvecklas för att vara effektiva och ändamålsenliga.

Utredningens förslag avviker i flera delar från etablerade system och begrepp inom både inom krisberedskap, totalförsvaret och informationssäkerhet och riskerar därigenom försvåra arbetet att stärka förmågan i samhällsviktig verksamhet. Utredningens förslag och dess konsekvenser är därmed svåra att överblicka.

Stora delar av Länsstyrelsens uppdrag och ansvar inom krisberedskap, totalförsvaret och informationssäkerhet påverkas av hur CER-direktivet implementeras. Att utredningen inte kunnat lämna förslag enligt de mandat som framgår i utredningens kommittédirektiv 2023:30 (utredningens Bilaga 1, s. 372-373, exempelvis att vid behov lämna förslag som går utöver direktivets minimikrav, samt att ta upp närliggande frågor och lämna förslag utifrån dessa) är därför en brist som gör att utredningens förslag inte är tillräckligt heltäckande.

5.2 Vem kan omfattas av lagen?

I utredningens kapitel 5.2 avgränsas samhällsviktig verksamhet som omfattas av direktivet till den minimnivå som beskrivs i bilagan och i delegerad akt. Detta innebär att verksamheter som beskrivs i MSB:s ”Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap” (MSB1844) som inte nämns inom denna minimnivå följaktligen inte kommer täckas av lagstiftningen. Länsstyrelsen menar att MSB:s lista (som beredskapsmyndigheterna beretts möjlighet att bidra till genom bland annat remissförfaranden) är en god utgångspunkt för vilken verksamhet som bör omfattas av lagstiftningen.

Länsstyrelsen i Östergötland anser att det skulle bli komplicerat för myndigheten och beredskapssystemet i stort att hantera delvis skilda system, med olika rättskraft, för vad som annars bör anses vara likvärdiga verksamheter. Eftersom detta inte torde vara önskvärt bör författningsförslagen utvidgas i enlighet med vad MSB anför i avsnittet till att täcka samtliga verksamheter som i arbetet med MSB:s lista beretts mellan beredskapsmyndigheterna och MSB.

Länsstyrelsen noterar att utredningen i avsnitt 2.1.2 gör bedömningen att tidsramen för uppdraget utgör hinder för att lägga förslag som är mer långtgående än vad direktivet kräver. Länsstyrelsen delar dock inte utredningens bedömning att de redovisade förslagen minimerar regelbördan. Enligt Länsstyrelsen går det tvärtom i linje med utredningens anvisningar att utforma förslag som minimerar regelbörda och administration genom att utvidga antalet sektorer och delsektorer i implementeringen av direktivet. Därigenom kan regelverket bli sammanhängande och begripligt i hela beredskapssystemet. Detta gäller för såväl verksamhetsutövare som träffas av direktivet som för myndigheterna som ska utöva tillsyn.

6.2.1 Begreppet samhällsviktig tjänst jämfört med samhällsviktig verksamhet

Länsstyrelsen delar inte utredningens slutsats att begreppet samhällsviktig verksamhet inte kan användas i stället för begreppet samhällsviktig tjänst, och menar att utredningens förslag är svårtolkat. Att introducera ett nytt begrepp kan vidare leda till oönskad ökad administration och kommunikationsutmaningar.

8.1 Skyldighet att genomföra riskbedömning

I utredningens kapitel 8.1 beskrivs att tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om riskbedömning inom respektive sektor. Dessa sektorer motsvarar inte de tio beredskapssektorer där samhällsviktig verksamhet identifieras idag. Däremot utgör de en delmängd av de befintliga beredskapssektorerna från myndighetsreformen för civilt försvar och krisberedskap från 1 oktober 2022.

Länsstyrelsen i Östergötland anser att det är olyckligt om det blir sex olika föreskrifter som ändå inte täcker all samhällsviktig verksamhet, i stället för en gemensam föreskrift från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Samtliga beredskapssektorer påverkar länsstyrelsens geografiska område, vilket leder till oklarheter i hur Länsstyrelsen utifrån befintliga uppdrag ska förhålla sig till verksamheter som helt eller delvis följer olika föreskrifter.

Länsstyrelsen har utifrån bland annat förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, och (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap uppdrag som syftar till att samordna och stödja i arbetet inom krisberedskap och totalförsvar utifrån sitt geografiska områdesansvar, inklusive att verka för att andra aktörer arbetar med kontinuitetshantering. Länsstyrelsen anser att det utifrån utredningens förslag skulle vara svårt att förmedla samlat stöd och samordning utifrån sitt uppdrag gentemot kommuner och näringsliv som riskerar påverkas av potentiellt osammanhängande författningar.

Om sektorernas olika föreskrifter skulle leda till skilda tolkningar riskerar detta även att snedvrیدا konkurrensen mellan näringsidkare.

8.2 Åtgärder för motståndskraft

Utredningens kapitel 8.2 använder begreppen tekniska, säkerhetsmässiga och organisatoriska åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft. Länsstyrelsen ser det som olyckligt att dessa formuleringar benämns då det finns risk att det skapar en begreppsförvirring jämfört med andra områden där tekniska och organisatoriska åtgärder utgör delmängder av säkerhetsåtgärder, exempelvis inom standardfamiljen ISO 27000:s definitioner kopplat till informationssäkerhet och dess tillhörande säkerhetsåtgärder

inom ISO 27001 och 27002. Det vill säga att säkerhetsåtgärder för informationssäkerhet omfattar åtgärder inom det organisatoriska, personrelaterade, tekniska och fysiska säkerhetsområdet, vilket är definitioner som används inom både privat och offentlig sektor sedan lång tid tillbaka.

Ett tydligare ensande av begreppen hade varit att föredra, men kan möjligen hanteras genom ytterligare förtydliganden av innebörder i framtida föreskrifter från tillsynsmyndigheterna.

Utredningen menar att det inte är möjligt att i lag föreskriva att standarder ska beaktas, men att använda ensade begrepp vore ett led i att följa direktivets artikel 16:s innebörd om att ”medlemsstaterna ska, när det är användbart och utan att föreskriva eller gynna användningen av viss teknik, uppmuntra användningen av europeiska och internationellt erkända standarder”.

8.3 Incidentrapportering

I kapitlet 8.3 avhandlas incidentrapportering. Där går att läsa att kritiska verksamhetsutövare utan onödigt dröjsmål ska rapportera incidenter som medför eller kan medföra en betydande störning i tillhandhållandet av samhällsviktiga tjänster.

För att klargöra begreppet ”kan medföra” konstaterar utredningen att ”det krävs att incidenten potentiellt kan medföra en störning i den samhällsviktiga tjänsten, dvs. det måste finnas viss sannolikhet för att en störning kan inträffa”.

Länsstyrelsen ser det som viktigt att begreppet ”kan medföra” förtydligas så långt det är möjligt i framtida föreskrifter för att undvika skillnader i tolkning bland tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare.

9 Bakgrundskontroll

Länsstyrelsens hade gärna sett en bedömning i utredningen beträffande personer som är inplacerade i säkerhetsklass och lyder under pågående säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Detta gäller särskilt rörande de fall där dessa individers kontrollorsaker i vissa fall, till delar, skulle kunna likna de kriterier som definieras för befattningsanalysen enligt förslaget till lag och förordning om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare (det vill säga hur verksamhetsutövarna ska beakta och hantera detta ur ett integritetsperspektiv utifrån överlappande kontroller).

Enligt utredningens avsnitt 9.3.3 utgör en befattningsanalys grunden för vilka som ska bakgrundskontrolleras. Bakgrundskontroll ska endast göras för befattningar som kan orsaka mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten. Utredningen konstaterar i avsnitt 9.3.3 att det begrepp som ska användas är ”ringa skada” och att det ”ansluter till etablerad begreppsanvändning inom svensk rätt”. Länsstyrelsen förordar att begreppet förtydligas och exemplifieras ytterligare i framtida föreskrifter.

10 Tillsyn

Länsstyrelsen menar på att utredningens förslag kopplade till tillsyn potentiellt har negativa konsekvenser ur två perspektiv. Förutom att tillsynen riskerar bli spretig om den utgår från olika föreskrifter, så som framgår av Länsstyrelsens synpunkter på avsnitt 8.1, så riskerar tillsynen av samma skäl bli betungande för verksamhetsutövare som träffas av flera föreskrifter.

Utifrån utredningens förslag är det inte tillräckligt klarlagt i vilken uträkning en verksamhetsutövare kan träffas av tillsyn utifrån flera olika föreskrifter som utgår från den föreslagna lagen. Därtill saknas det en bedömning av hur tillsyn utifrån reglering inom angränsande områden kan påverka verksamhetsutövarna. Exempelvis skulle en kommun kunna omfattas av tillsyn inom flera sektorer i den föreslagna lagen, tillsyn utifrån säkerhetsskyddslagen, och tillsyn utifrån förslagen i SOU 2024:65 om kommuners och regioners grundläggande beredskap.

Samtidigt som det är nödvändigt att ställa tydligare krav på samhällsviktiga verksamheter menar Länsstyrelsen att det är nödvändigt att bördan av tillsynen inom likartade områden görs så lätt som möjligt för verksamhetsutövarna, och inte minst för kommuner och regioner. Regleringen riskerar annars i värsta fall bli kontraproduktiv.

10.3 Tillsynsmyndigheter i Sverige

Som framgår av utredningen avstyrkte länsstyrelserna i tidigare remissyttrande avseende nya regler om cybersäkerhet (NIS2), att utpekade länsstyrelser ska utöva tillsyn över resterande länsstyrelser. Detta med motiveringen att länsstyrelserna har gemensam it-drift och gemensamma strukturer för informationssäkerhet, utveckling och verksamhetsprocesser.

Förslaget skulle därför innebära att länsstyrelserna utövade tillsyn över den egna verksamheten.

Exempelvis har Regeringskansliet genom regleringsbrev beslutat att länsstyrelserna ska ha en gemensam och effektiv it-verksamhet. Länsstyrelserna har en överenskommelse som reglerar den gemensamma it-verksamheten med Länsstyrelsen Västra Götaland som värmlänsstyrelse. Värmlänsstyrelsen ansvarar för länsstyrelsernas it-säkerhet samt för att it-miljön ges en ändamålsenlig, effektiv och enhetlig utformning.

Länsstyrelserna har därutöver en gemensam förvaltningsorganisation av verksamhetsområden som inkluderar gemensamma arbetsutskott, nätverk, processer, rutiner, projekt, resurser och system.

Jämfört med NIS2-direktivet är utredningens bedömning att ”det inte föreligger samma problematik när det gäller CER-direktivet, men att det mest lämpliga är att det är samma tillsynsmyndigheter som ansvarar för sektorn offentlig förvaltning enligt CER-direktivet som enligt utredningens förslag om NIS2-direktivets genomförande. Utredningen föreslår därför att om regeringen beslutar att en annan myndighet ska vara tillsynsmyndighet över länsstyrelserna enligt lagen om cybersäkerhet så ska den myndigheten även vara tillsynsmyndighet enligt lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare.”

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att det inte föreligger samma problematik utifrån de gemensamma strukturer som beskrivs ovan. De gemensamma strukturerna har en så pass stor påverkan på området att en korsvis tillsyn inom länsstyrelserna skulle orsaka intressekonflikter och riskera att myndigheternas oberoende ifrågasätts.

Allmänna synpunkter

Det saknas genomgående tillräckliga analyser och bedömningar av hur utredningens förslag relaterar befintlig författning inom krisberedskap, totalförsvaret och informationssäkerhet. Analyserna av vissa relevanta begrepp är inte tillräckliga i detta avseende. Exempelvis saknas kopplingar till hur myndigheterna enligt 7 § i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska arbeta med risk- och sårbarhetsanalys, och därigenom bland annat göra riskbedömningar och bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten

(kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. Länsstyrelsen menar att bland annat detta är en central del i arbetet att stärka förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och därmed nödvändigt att beakta i implementeringen av CER-direktivet.

Länsstyrelsen konstaterar att det i flera parallella utredningar har lagts fram, och framöver kommer läggas fram, författningsförslag som har betydelse för arbetet med att stärka Sveriges beredskap för såväl fredstida kriser som höjd beredskap och krig. Särskilt för aktörer som påverkas av flera olika författningar inom samma och angränsande områden är det viktigt att författningarna går att överblicka och relatera till varandra. Detta gäller enligt Länsstyrelsens uppfattning inte minst kommuner, regioner och vissa företag.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tjänsteförättande länsråd Jenny Knuthammar med beredskapshandläggare Erik Stjernlöf som föredragande. I den slutliga handläggningen har också informationssäkerhetssamordnare Caroline Amundsson och civilområdeshandläggare Gustav Helmers medverkat.