

Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64)

Tullverket har granskat förslaget mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur förslaget kan komma att påverka myndighetens verksamhet.

Tullverkets ställningstagande

Tullverket avstyrker förslaget till lag om motståndskraft i samhällsviktiga tjänster i den del som gäller vilka verksamheter som ska vara undantagna från den föreslagna lagen.

Tullverket anser att myndigheten ska vara undantagen från den föreslagna lagen på den grunden att Tullverket till övervägande del bedriver brottsbekämpande och säkerhetskänslig verksamhet.

Skälen för Tullverkets ställningstagande

Reglerna om undantag för vissa verksamheter borde utformas mer direktivskonformt

Enligt 1 kap. 8 § förslaget på lag om motståndskraft i samhällsviktiga tjänster ska de myndigheter som till övervägande del bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller brottsbekämpning vara undantagna från lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen ger uttryck för att antingen brottsbekämpning eller säkerhetskänslig verksamhet ska bedrivas till övervägande del för att en myndighet ska falla utanför lagens tillämpningsområde.¹

Motsvarande generella inskränkningar av CER-direktivets tillämpning framgår av artikel 1.5 CER-direktivet. Artikeln utvecklas vidare i skäl 11 där det framgår följande.

Undantaget för offentliga förvaltningsentiteter från tillämpningsområdet för detta direktiv bör tillämpas på entiteter vars verksamhet till övervägande del bedrivs på områdena nationell säkerhet, allmän säkerhet, försvar eller brottsbekämpning, inbegripet utredning, upptäckt och lagföring av brott. Offentliga förvaltningsentiteter vars verksamhet endast marginellt hänför sig till dessa områden bör dock omfattas av detta direktivs tillämpningsområde.

¹ Se Utredningen s. 129 ff.

Tullverket noterar att direktivet inte ställer något krav på att den säkerhetskänsliga verksamheten eller brottsbekämpande verksamheten enskilt behöver bedrivas till övervägande del för att en myndighet ska falla utanför lagens tillämpningsområde. Det är istället tydligt att undantag från direktivets tillämpningsområde bör tillämpas på myndigheter som till övervägande del ägnar sig åt de uppräknade områdena även sett tillsammans. Tullverket noterar vidare att gränsdragningen i förhållande till de myndigheter som bör falla innanför direktivets tillämpningsområde formuleras annorlunda, nämligen som förvaltningsentiteter som endast marginellt ägnar sig åt de aktuella verksamhetsområdena.

Utredningens förslag innebär enligt Tullverkets mening att motståndskraften för samhällsviktiga tjänster förbättras i förhållande till myndigheter vars verksamhet inte utgörs av brottsbekämpning eller är säkerhetskänslig i mer än marginell omfattning. För myndigheter som istället bedriver sådan verksamhet i högre omfattning innebär förslaget avsevärda gränsdragningsproblem och resurskrävande administration som sannolikt inte kommer att åstadkomma några positiva effekter. För att kunna fastställa i vilken omfattning en myndighet bedriver säkerhetskänslig verksamhet behöver säkerhetsknyddsanalysen konsulteras. En säkerhetsknyddsanalys ska revideras vid behov och minst vartannat år. Det kan därför vara så att man faller in och ut ur lagens tillämpningsområde lite beroende på omvärldsläget, hotbilder m.m. För de myndigheter som ägnar sig åt brottsbekämpande och säkerhetskänslig verksamhet i mer än marginell omfattning blir detta en orimlig effekt. Behovet av att kunna anpassa tillämpningen för dessa myndigheternas verksamhet har som Tullverket ser det beaktats i lagstiftningsarbetet inom EU och fått genomslag i direktivet. Utredningens förslag på nationell lagstiftning ger dock enligt Tullverkets mening inte de undantag som är möjliga och nödvändiga.

Tullverket anser att det är olyckligt att utredningen väljer att låta den föreslagna lagstiftningen omfatta fler myndigheter än vad som behövs enligt direktivet. Tullverket avstyrker därför förslaget till 1 kap. 8 § första stycket förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Tullverket anser att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör sträva mot en mer direktivskonform formulering.

Tullverket ska inte omfattas av den föreslagna lagen

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare ska 3–6 kapitlen i lagen inte tillämpas för de delar av samhällsviktiga tjänster som utgör säkerhetskänslig eller brottsbekämpande verksamhet. Detta gäller för myndigheter som i och för sig bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller brottsbekämpning men inte gör det till övervägande del. Systematiken vållar svåra gränsdragningsproblem för alla myndigheter som bedriver sådan verksamhet, såtillvida inslagen av brottsbekämpning eller säkerhetskänslig verksamhet inte är marginell.

För Tullverket, som bedriver både brottsbekämpning och säkerhetskänslig verksamhet till övervägande del, är förslaget inte praktiskt genomförbart i sin nuvarande form. Tullverket avstyrker således förslaget i denna del.

I det följande utvecklas skälen för Tullverkets inställning.

Gränsdragningen mellan verksamheter orsakar praktiska problem

Vidare konstateras ytterligare avgränsningar till annan överlappande lagstiftning enligt 1 kap. 4 § förslag till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Även i förhållande till denna systematik vill Tullverket uppmärksamma att det blir praktiska problem med gränsdragning, för det fall en myndighet i betydande omfattning ägnar sig åt säkerhetskänslig verksamhet eller brottsbekämpning. Tullverket tillstyrker förslaget på formulering i 1 kap. 4 § som sådan, men vill understryka vikten med att komma tillrätta med undantagsbestämmelsen i 1 kap. 8 § i förslaget.

Undantag för delar av verksamheten (avsnitt 5.3.4)

För myndigheter som bedriver både säkerhetskänslig verksamhet och brottsbekämpning – men som inte gör det till övervägande del – kommer det att behöva göras en gränsdragning avseende vad i verksamhetsprocesserna som faller utanför vissa delar av lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövares tillämpningsområde enligt 1 kap. 8 § andra stycket i den förslagna lagen.

Tullverket har såväl verksamhetsprocesser som informationssystem och nätverk som till vissa delar – men inte alla – stödjer säkerhetskänslig eller brottsbekämpande verksamhet. Ytterligare krav på att hålla isär delar av verksamheten och dess informationsflöden skulle skapa onödiga svårigheter. Att efterleva sådana krav skulle innebära en stor och oönskad belastning på Tullverkets verksamhet.

När en incident påverkat en tjänst som till viss del utgör säkerhetskänslig verksamhet eller brottsbekämpande verksamhet kommer lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare, i sin föreslagna utformning, till exempel inte att vara tillämplig på de delarna av hanteringen. Det som kvarstår av incidenthanteringen och som omfattas av lagen kommer då endast att utgöra en förhållandevis avgränsad del. Tullverket ställer sig frågande till vilken nytta den gränsdragningen gör för motståndskraften i de samhällsviktiga tjänsterna i dessa fall. Syftet med CER-direktivet är dels att säkerställa att tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner eller central ekonomisk verksamhet fungerar obehindrat på den inre marknaden, dels att stärka motståndskraften i dessa tjänster.² Tullverket anser att förslaget i många fall riskerar att inte möta dessa syften om flera delar av verksamhetsprocesserna står utanför lagens tillämpningsområde.

Riskhanteringsåtgärder och incidentrapportering (avsnitt 8)

Vissa av de åtgärder som presenteras i 4 kap. i förslaget på lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare är i och för sig överlämnade till föreskriftsrätten hos respektive tillsynsmyndighet. Det kan ändå konstateras att delbetänkandet ger förslag på aktiviteter som skulle innebära en ökad administrativ börda. Detta riskerar att ske på bekostnad av resurser som i dag används till att genomföra beredskaps- eller säkerhetsåtgärder. Många myndigheter arbetar redan i dag med etablerade processer och arbetsmetoder som överlappar de förslag som lämnas i delbetänkandet. Detta arbete sker dessutom till stora

² Se artikel 1 CER-direktivet.

delar inom ramen för befintliga incident- och åtgärdsprocesser som är kopplade till hantering hos bland andra Säkerhetspolisen, Integritetsskyddsmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Enligt förslaget på lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare ska lagen vara subsidiär till annan överlappande lagstiftning om kraven i den lagstiftningen motsvarar skyldigheterna enligt förslaget.³ För myndigheter som bedriver såväl säkerhetskänslig som brottsbekämpande verksamhet, utöver verksamhet som inte kan kategoriseras som någondera av ovanstående, blir gränsdragningen i praktiken mycket komplicerad.

Att applicera ytterligare riskhanteringsåtgärder och andra administrativa aktiviteter riskerar att underminera syftet med och tillämpningen av 4 kap. den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare och artikel 1 i CER-direktivet. Det kan ifrågasättas om förslaget i praktiken kommer att innebära ökad motståndskraft i de samhällsviktiga tjänsterna.

Tillsyn (avsnitt 10)

Tillsynsprocessen enligt förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare bygger på att tillsynsmyndigheten ska beredas tillgång till information och lokaler som behövs för att kunna genomföra tillsynen. Tullverket vill understryka att de gränsdragningsproblem som uppstår för en myndighet som till någon del bedriver säkerhetskänslig eller brottsbekämpande verksamhet inte ska underskattas. Det kan vara omöjligt att skapa ett avgränsat segment i en verksamhet som delvis är säkerhetskänslig, i syfte att låta en annan tillsynsmyndighet än Säkerhetspolisen kunna granska den. Det finns risk att ett underlag för granskning i den situationen blir obegripligt.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Johan Norrman beslutat. Föredragande har varit verksjuristerna Åsa Kristensson och Johan Wirdenäs. I den slutliga handläggningen har även vikarierande överdirektörn Bodil Taylor och rättschefen Kerstin Bynander deltagit.

TULLVERKET

Johan Norrman

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

Verksledningsstaben

³ Se 1 kap. 6 § förslag till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare.

Kommunikationsavdelningen