

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-06-18

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mahmut Baran samt justitierådet Marie Jönsson

En ny lag för ökad motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare

Enligt en lagrådsremiss den 21 maj 2026 har regeringen (Försvarsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare,
2. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
4. lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585),
5. lag om ändring i cybersäkerhetslagen (2025:1506).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Charlotta Fröcklin och rättssakkunnige Alfred Pucek.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Allmänt

Europaparlamentet och rådet antog den 14 december 2022 direktivet (EU) 2022/2557 om kritiska entiteters motståndskraft, det s.k. CER-direktivet. I syfte att genomföra delar av direktivet i svensk rätt har regeringen i denna lagrådsremiss lagt fram förslag till en ny lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare.

Den föreslagna lagen innebär att offentliga och enskilda verksamhetsutövare som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster inom vissa utpekade sektorer ska identifieras som kritiska verksamhetsutövare. De som på detta sätt är identifierade ska vidta åtgärder för en ökad motståndskraft och ska även ha en skyldighet att i vissa fall rapportera om inträffade incidenter. Den nya lagen ska också innehålla bestämmelser om tillsyn av och ingripandemöjligheter mot verksamhetsutövare som inte följer lagens bestämmelser.

Dessutom föreslås bl.a. en ändring i säkerhetsskyddslagen.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Inledningsvis finns skäl att nämna att riksdagen år 2025 antog cybersäkerhetslagen. Den lagen grundar sig också på ett EU-direktiv, nämligen det som kallas för NIS 2-direktivet (direktiv [EU] 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen). Den i remissen föreslagna lagen har likheter med cybersäkerhetslagen.

Det har inte varit någon enkel uppgift att genomföra de olika artiklarna i direktivet på ett sätt som överensstämmer med svensk lagstiftningstradition. Att hitta rätt svensk beteckning eller lämpliga språkliga uttryckssätt avseende sådant som det talas om i direktivet är i en del fall svårt. Samtidigt är det viktigt att den svenska lagstiftningen i alla olika delar stämmer överens med innebörden av CER-direktivet.

En svårighet som aktualiseras direkt är vilket namn som den föreslagna lagen bör ges. I remissen föreslås som framgått "lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare".

I CER-direktivets svenska text talas det om kritiska entiteter. Ordet entitet betyder enligt SAOL "ting eller föremål". I bilagan till CER-direktivet finns det en förteckning över kategorier av entiteter som avses. Det rör sig om olika slags företag, producenter, operatörer, systemansvariga, ledningsenheter, myndigheter, vårdgivare, offentliga förvaltningsentiteter och s.k. tillhandahållare. Dessa subjekt åläggs enligt direktivet och enligt lagförslaget skyldigheter av olika slag och ska också vara underkastade tillsyn och kunna bli föremål för ingripanden i form av förelägganden eller sanktionsavgifter.

I allmänmotiveringen har regeringen diskuterat vilken beteckning som i den svenska lagtexten bör användas för de entiteter som ska omfattas av lagen. Slutsatsen har blivit att uttrycket verksamhetsutövare är bäst. Det är den term som används i cybersäkerhetslagen.

Det är naturligtvis en fördel om terminologin i den nu föreslagna lagen i möjligaste mån överensstämmer med den som används i cybersäkerhetslagen. Lagrådet vill därför inte motsätta sig att lagen riktar sig till "verksamhetsutövare". Däremot anser Lagrådet att man av språkliga skäl inte gärna kan tala om "kritiska

verksamhetsutövare”. Tanken är ju att det är den verksamhet eller de funktioner som lagen tar sikte på som är ”kritiska” på så sätt att angrepp mot dessa inverkar negativt på samhällets motståndskraft. Verksamhetsutövarna kan inte sägas vara kritiska.

Uttrycket kritiska verksamhetsutövare bör alltså ersättas med något annat. Lagrådet föreslår att man i stället talar om ”verksamhetsutövare som omfattas av lagen”. Lagens namn bör kunna vara *lag om motståndskraft i samhällsviktiga tjänster*.

Innan Lagrådet kommer in på granskningen av den föreslagna nya lagen och lagändringarna vill Lagrådet något diskutera vad som i lagens 5 kap. föreslås beträffande sanktionsavgifter mot verksamhetsutövare som åsidosätter skyldigheter som de har enligt lagen. Som framgår av det följande riktar Lagrådet kritik mot förslaget i den delen. Lagrådets allmänna uppfattning är att reglerna om sanktionsavgifter hade bort utformas mera som motsvarande regler i cybersäkerhetslagen. Men frågan är större än så.

Bestämmelser om sanktionsavgifter finns numera i ett ganska stort antal olika författningar. Som Lagrådet ser det finns det därmed behov av en sammanhållande lagstiftning som behandlar de övergripande materiella och processuella förutsättningarna för sanktionsavgifter. Här kan jämföras med lagen (1985:206) om viten som innehåller generella regler som gäller för alla de bestämmelser om vite som finns i skilda lagar. Utan en sådan grundläggande lagstiftning uppkommer risker för omotiverade skillnader mellan olika lagar exempelvis beträffande förutsättningarna för sanktionsavgifter och i fråga om vad som ska beaktas när nivån på avgiften bestäms i det enskilda fallet. Det här förslaget bär syn för sägen.

Också när det gäller de processuella reglerna för sanktionsavgifter vore mera enhetliga regler en fördel.

Lagrådet har tagit upp problematiken tidigare och vill hänvisa till sitt yttrande den 26 januari 2023 över remissen Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg.

Förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare

Som nyss sagts bör lagens namn kunna vara lag om motståndskraft i samhällsviktiga tjänster.

1 kap. 1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde och syfte.

Med beaktande bl.a. av det som Lagrådet nyss har konstaterat avseende begreppet kritiska verksamhetsutövare föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse.

Syftet med denna lag är att stärka motståndskraften hos utövare av samhällsviktiga verksamheter och att värna sådana verksamheters förmåga att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster. Lagen omfattar verksamhetsutövare som har pekats ut med stöd av lagen.

Bestämmelserna i lagen genomför delvis Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG (CER-direktivet). När det i lagen hänvisas till CER-direktivet avses direktivet i den ursprungliga lydelsen.

Som framgår innebär Lagrådets förslag till lydelse av paragrafen bl.a. att det redan inledningsvis anges att när det i lagen hänvisas till CER-direktivet så avses direktivet i den ursprungliga lydelsen.

1 kap. 2 §

I paragrafen finns ett antal definitioner. Vissa av de begrepp som definieras förekommer endast ett par gånger i lagen. Det kan därför ifrågasättas om någon inledande definition behövs. Beträffande definitionen av begreppet incident uppstår också den komplikationen att den används i en paragraf – 2 kap. 2 § – som en del av en av förutsättningarna för att en verksamhet ska omfattas av lagen, vilket

har fört med sig att regleringen är svår att förstå. Lagrådet återkommer till detta vid den aktuella paragrafen, men motsätter sig inte de föreslagna definitionerna.

Med tanke bl.a. på det som sagts inledningsvis i detta yttrande om uttrycket kritiska verksamhetsutövare behövs en del justeringar av lagtexten. Lagrådet föreslår följande lydelse.

I denna lag betyder

1. *enskild verksamhetsutövare*: en med stöd av lagen utpekad verksamhetsutövare som inte är en offentlig verksamhetsutövare,
2. *incident*: en händelse som kan medföra en betydande störning eller som medför en störning i tillhandahållandet av en eller flera samhällsviktiga tjänster,
3. *kritisk infrastruktur*: en tillgång, en anläggning, utrustning, ett nätverk eller ett system, eller en del av en tillgång, en anläggning, utrustning, ett nätverk eller ett system, som krävs för tillhandahållandet av en eller flera samhällsviktiga tjänster,
4. *motståndskraft*: förmågan att förebygga, skydda mot, reagera på, stå emot, begränsa konsekvenserna av, absorbera, anpassa sig till och återhämta sig från en incident,
5. *offentlig verksamhetsutövare*: en med stöd av lagen utpekad verksamhetsutövare som är
 - a) en statlig myndighet, eller
 - b) en region, en kommun eller ett kommunalförbund, och
6. *samhällsviktig tjänst*: en tjänst som är avgörande för upprätthållandet av centrala samhällsfunktioner, ekonomisk verksamhet, folkhälsa, allmän säkerhet eller för skyddet av miljön och som omfattas av bilagan till CER-direktivet.

Som framgått definieras incident bl.a. som en händelse som kan medföra en betydande störning i tillhandahållandet av en eller flera samhällsviktiga tjänster. Redan risken för en störning kan alltså utgöra en incident, vilket är naturligt. Det bör i författningskommentaren utvecklas vilken nivå på risken som behövs för att det ska vara fråga om en incident och även i vad mån kravet beträffande risknivån är beroende av omfattningen av den störning som skulle kunna bli resultatet av incidenten.

1 kap. 3 §

I paragrafen anges att om det i lag eller annan författning finns bestämmelser som innehåller krav på åtgärder för motståndskraft

ska de bestämmelserna gälla om verkan av kraven minst motsvarar verkan av skyldigheterna enligt denna lag med beaktande av bestämmelsernas omfattning samt vilken tillsyn och vilka sanktioner som är kopplade till kraven i bestämmelserna.

Det är alltså fråga om en konkurrensregel av innebörd att annan lag gäller före den här lagen om kraven enligt den andra lagen motsvarar minst de skyldigheter som gäller för verksamhetsutövare enligt den nu föreslagna lagen. Vad som syftas på torde vara främst föreskrifterna i cybersäkerhetslagen. I den lagens 1 kap. 10 § finns emellertid en bestämmelse av motsvarande innebörd; om det i en lag eller annan författning finns bestämmelser som innehåller krav på säkerhetsåtgärder eller incidentrapportering ska de bestämmelserna gälla om verkan av kraven minst motsvarar verkan av skyldigheterna enligt vissa paragrafer i cybersäkerhetslagen, med beaktande av bestämmelsernas utformning samt vilken tillsyn och vilka sanktioner som är kopplade till kraven i bestämmelserna.

Med den reglering som föreslås blir det otydligt vilken lag som ska tillämpas om cybersäkerhetslagen och den här lagen har samma verkan. I författningskommentaren sägs, utan reservationer, att cybersäkerhetslagen har företräde framför den i lagrådsremissen föreslagna lagen i den mån regleringarna överlappar varandra. Detta stämmer dock inte så som Lagrådet uppfattar den föreslagna lagtexten.

För att i någon mån förtydliga lagtexten föreslår Lagrådet följande formulering.

Om det i någon annan lag eller författning finns bestämmelser som innehåller krav på åtgärder för motståndskraft ska de bestämmelserna ha företräde om inte verkan av skyldigheterna enligt denna lag ger en större motståndskraft. Vid avgörandet av vilken lag som har företräde ska beaktas omfattningen av tillsynen och de sanktioner som är kopplade till kraven i de båda författningarna.

Om avsikten är att cybersäkerhetslagen alltid ska ha företräde framför den här lagen bör det framgå direkt av lagtexten.

1 kap. 4 §

Innebörden av paragrafen är att sådana verksamhetsutövare inom sektorerna bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur eller digital infrastruktur som tas upp i bilagan till CER-direktivet inte omfattas av skyldigheterna enligt lagen när det gäller den delen av verksamheten. Skulle det vara så att en verksamhetsutövare ägnar sig åt endast den angivna typen av verksamhet uppkommer det alltså inte några skyldigheter alls enligt lagen för denna verksamhetsutövare. Däremot innebär paragrafen inte att verksamhetsutövaren undantas från att omfattas av lagen, om förutsättningarna enligt 2 kap. 2 § är uppfyllda.

Konstruktionen att omfattas av en lag men inte ha några skyldigheter enligt lagen framstår som motsägelsefull. I författningskommentaren bör det förklaras vad lagen innebär för en verksamhetsutövare avses med paragrafen.

1 kap. 5 §

I första stycket föreskrivs undantag från lagens tillämpningsområde för en statlig myndighet som till övervägande del bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen eller som till övervägande del bedriver brottsbekämpande verksamhet. I författningskommentaren sägs bl.a. att med övervägande del avses myndighetens huvudsakliga verksamhet. Lagrådet vill påpeka att uttrycken "övervägande del" och "huvudsakliga verksamhet" knappast är synonyma. Det finns behov av ett klarläggande i författningskommentaren av vad som avses med "till övervägande del". Det vore också bra om det angavs praktiska exempel.

1 kap. 8 §

I paragrafen anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska göra en nationell riskbedömning och vara gemensam kontaktpunkt enligt artiklarna 5 och 9 i CER-direktivet. Paragrafen avhandlar alltså två olika frågor som inte förefaller ha några direkta beröringspunkter.

Av författningskommentaren framgår att bestämmelsen är avsedd att vara en upplysning om den kompetens som regeringen har enligt regeringsformen att utse en myndighet för de angivna uppgifterna. Lagrådet ifrågasätter om det rör sig om endast en upplysningsbestämmelse. Som lagtexten är utformad föreligger det åtminstone den bundenheten att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara både kontaktpunkt och göra en nationell riskbedömning. Texten i författningskommentaren bör därför övervägas på nytt.

Eftersom det rör sig om två olika väsensskilda uppdrag bör paragrafen delas upp i två stycken. Lagrådet föreslår att lagtexten blir följande.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara gemensam kontaktpunkt enligt artikel 9 i CER-direktivet.

Det är en uppgift för den utsedda myndigheten att göra en nationell riskbedömning i enlighet med artikel 5 i CER-direktivet.

1 kap. 9 §

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om vad som utgör en incident enligt 2 § 2. Enligt paragrafrubriken och även enligt författningskommentaren är det fråga om ett bemyndigande för regeringen, vilket för Lagrådet framstår som en korrekt bedömning. Vad som utgör en incident är i och för sig definierat i 1 kap. 2 § 2. Det framgår där att en incident är en händelse som kan medföra en

betydande störning eller som medför en störning i tillhandahållandet av en samhällsviktig tjänst. Hur en incident definieras får betydelse för vilka skyldigheter som enskilda kommer att ha enligt lagen. Därmed rör det sig om den typ av föreskrift som anges i 8 kap. 2 § första stycket 2 i regeringsformen. Sådana föreskrifter kan riksdagen med stöd av 8 kap. 3 § delegera. Formellt är det alltså möjligt att göra så som föreslås i remissen.

Lagrådet ifrågasätter emellertid om inte lagdefinitionen av incident eller i vart fall författningskommentaren avseende vad som utgör en incident borde göras mera detaljerad. Definitionen får stor betydelse för vilka skyldigheter som enligt lagen kommer att gälla för verksamhetsutövare. När bemyndigandet – som Lagrådet har uppfattat det – ska ge regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att inte bara precisera vad som utgör en incident utan även att utvidga eller inskränka definitionen framstår en mera utförlig beskrivning i lagstiftningen av incidentbegreppet som motiverad. Saken bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Se här även vad Lagrådet anför under 1 kap. 2 § och 2 kap. 2 § avseende incidentbegreppet.

2 kap.

Kapitlet inleds med överskriften **Identifiering av kritiska verksamhetsutövare**. Lagrådet föreslår att rubriken blir **Verksamhetsutövare som omfattas av lagen**.

2 kap. 1 §

Den föreslagna lagen innebär att en verksamhetsutövare omfattas av lagens bestämmelser först efter det att verksamhetsutövaren har pekats ut i ett särskilt beslut. Detta framgår av 1 kap. 1 §. I den här

paragrafen anges att det är regeringen som utser den eller de myndigheter som ska fatta besluten.

Lagrådet föreslår att bestämmelsen formuleras så här:

Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ska genom beslut i varje enskilt fall peka ut de verksamhetsutövare som ska omfattas av lagen.

2 kap. 2 §

I paragrafen anges vilka förutsättningar som ska gälla för att det ska få beslutas att en verksamhetsutövare ska omfattas av lagen.

En förutsättning för att en verksamhetsutövare ska "identifieras som kritisk verksamhetsutövare", dvs. ska omfattas av lagen, i punkt 4 är att en incident skulle få en betydande störande effekt för verksamhetsutövarens tillhandahållande av en eller flera samhällsviktiga tjänster eller för tillhandahållandet av andra samhällsviktiga tjänster som är beroende av den eller de samhällsviktiga tjänster som verksamhetsutövaren tillhandahåller. Denna konstruktion är problematisk.

Vad som utgör en incident är som framgått definierat i 1 kap. 2 § 2. Denna definition stämmer i stora delar överens med vad som anges i punkt 4 a). I definitionen i 1 kap. 2 § talas det visserligen om en händelse som kan medföra "en betydande störning" medan det i förslaget till punkten 4 a) talas om att det ska röra sig om "en incident som skulle få en betydande störande effekt". Någon saklig skillnad mellan dessa uttryck går det emellertid knappast att utläsa och någon sådan har heller inte angetts i författningskommentaren. Det blir därmed delvis fråga om en dubbelreglering, som dessutom framstår som tämligen snårig och som även av det skälet bör undvikas.

Lagrådet föreslår, efter även några språkliga justeringar, att lagtexten blir denna:

- För att en verksamhetsutövare ska omfattas av lagen krävs att
1. verksamhetsutövaren tillhandahåller en eller flera samhällsviktiga tjänster,
 2. verksamhetsutövaren
 - a) omfattas av någon av kategorierna i bilagan till CER-direktivet eller
 - b) är en statlig myndighet som regeringen därutöver bestämmer ska omfattas av lagen,
 3. verksamhetsutövaren bedriver verksamhet i Sverige och har kritisk infrastruktur belägen i Sverige, och
 4. det hos verksamhetsutövaren skulle kunna inträffa en incident enligt definitionen i 1 kap. 2 § 2 eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller en incident av det slaget, som skulle medföra en betydande störning för tillhandahållandet av samhällsviktiga tjänster som är beroende av den eller de samhällsviktiga tjänster som verksamhetsutövaren tillhandahåller.

Det ska medges att det av Lagrådet lämnade lagförslaget inte heller är alldeles lättläst. En dubbelreglering undviks dock. I stället används den i 1 kap. 2 § 2 givna definitionen av begreppet incident som grund för det som ska uttryckas. Någon saklig skillnad mellan remissförslaget och Lagrådets förslag är inte avsedd och finns inte heller som Lagrådet ser det.

2 kap. 3 §

I paragrafen anges när en verksamhetsutövares skyldigheter enligt 3 kap. 3 – 9 §§ börjar gälla. Lagrådet föreslår att regleringen flyttas till 3 kap.

2 kap. 5 §

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vad som utgör en betydande störande effekt enligt 2 § 4. Lagrådet har i det föregående – till undvikande av dubbelreglering – föreslagit en annan lydelse av 2 § 4. Därmed måste även den här paragrafen omformuleras.

Lagrådet föreslår följande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som utgör en betydande störning enligt 2 § 4.

Lagrådet har i det föregående noterat att det i 1 kap. 9 § föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som utgör en incident enligt 1 kap. 2 § 2. Som det framstår rör det sig om en delvis dubbelreglering. Frågan om hur 1 kap. 9 § förhåller sig till 2 kap. 5 § behöver övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Rubriken före 3 kap. bör vara: **Skyldigheter för verksamhetsutövare som omfattas av lagen.**

3 kap. 1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om en anmälningsskyldighet för en verksamhetsutövare som tillhandahåller "en samhällsviktig tjänst" till eller i minst sex medlemsstater inom Europeiska unionen. Som framgår av författningskommentaren genomför paragrafen delvis artikel 17.2. I den artikeln talas det emellertid om samhällsviktiga tjänster i pluralis. Och hur man i sammanhanget ska uppfatta artikel 17 p. 1 b) i direktivet, där uttrycket "samma eller liknande samhällsviktiga tjänster" används, förklaras inte. Lagrådet anser att dessa frågor bör redas ut i författningskommentaren.

3 kap. 2 §

I paragrafen finns regler för den riskbedömning som ska göras. Den föreslagna lydelsen av andra stycket kan, när det gäller risker för en incident, uppfattas som något av en pleonasm. Dessutom kan det diskuteras om paragrafen behöver vara indelad i så många som tre olika stycken.

Lagrådet föreslår följande formulering av paragrafen.

En verksamhetsutövare ska göra en riskbedömning senast nio

månader efter det att denne har fått del av ett sådant beslut som avses i 2 kap. 1 §.

Riskbedömningen ska dokumenteras och innehålla en redogörelse för alla relevanta risker som finns för en incident. Den ska uppdateras vid behov och senast efter fyra år.

3 kap. 3 §

Paragrafen anger vilka åtgärder för motståndskraft som en verksamhetsutövare ska vidta. Den har samband med den definition av motståndskraft som finns i 1 kap. 2 §.

I första stycket 1 sägs bl.a. att åtgärderna för motståndskraft ska inkludera sådant som är nödvändigt för att förhindra att incidenter inträffar. En så hög ambitionsnivå är emellertid inte avsedd, och för övrigt knappast heller realistisk. Detta framgår i och för sig redan av den inledande delen av paragrafen där det står att det som krävs av verksamhetsutövaren är att denne vidtar "lämpliga och proportionella åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft". I

författningskommentaren sägs också att uttrycket "nödvändiga" inte ska tolkas som att en verksamhetsutövare har en skyldighet att se till att det t.ex. aldrig inträffar en incident i verksamheten. Lagens innebörd bör avspeglas tydligare i lagtexten.

En annan fråga som det finns anledning att uppmärksamma är att en verksamhetsutövare, för att säkerställa sin motståndskraft, enligt första stycket 5 ska vidta åtgärder som är nödvändiga för säkerställandet av en ändamålsenlig hantering av personalsäkerhet. I detta inbegrips en skyldighet att i vissa fall agera arbetsrättsligt mot anställda. Lagrådet återkommer till denna fråga under 3 kap. 5 §.

Lagrådet föreslår att lagtexten i första stycket ges den här lydelsen:

En verksamhetsutövare ska vidta lämpliga och proportionella tekniska, säkerhetsmässiga och organisatoriska åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft. Åtgärderna för motståndskraft ska vidtas på grundval av verksamhetsutövarens riskbedömning och annan relevant information samt inkludera sådant som syftar till att

1. förebygga att incidenter inträffar,

2. säkerställa ett tillfredsställande fysiskt skydd av lokaler och kritisk infrastruktur,
3. reagera på, stå emot och begränsa konsekvenserna av incidenter,
4. verksamhetsutövaren ska kunna återhämta sig från incidenter,
5. säkerställa en ändamålsenlig hantering av personalsäkerhet, inbegripet åtgärder enligt 4–7 §§, och
6. öka personalens förmåga att delta i åtgärderna för motståndskraft.

Som förklaring till den i förhållande till remissförslaget annorlunda formuleringen av punkt 6 vill Lagrådet påpeka att i artikel 13.1 och 13.1 f) anges att medlemsstaterna ska säkerställa att kritiska entiteter vidtar åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft, inbegripet åtgärder som är nödvändiga för att öka medvetenheten om de aktuella åtgärderna hos berörd personal, med vederbörlig hänsyn till utbildningskurser, informationsmaterial och övningar. I remissförslaget har detta översatts med "öka kunskapen och medvetenheten om åtgärderna för motståndskraft hos berörd personal". Som Lagrådet uppfattar direktivet ska det emellertid krävas mera än medvetenhet och kunskap hos personalen om åtgärderna för motståndskraft. I själva verket torde personalens förmåga att delta i åtgärderna för motståndskraft vara en avgörande förutsättning för att syftet med lagen ska uppnås. Då räcker det knappast att personalen känner till eller är medveten om vad som krävs i sammanhanget.

3 kap. 4 §

I paragrafen finns regler som innebär att en verksamhetsutövare ska analysera vilka befattningshavare hos denne som ska omfattas av en sådan bakgrundskontroll som det föreskrivs om i 3 kap. 5 §.

En fråga med anledning av paragrafens krav på bakgrundskontroller av personal är vad som ska gälla för verksamhetsutövaren själv när denne inte är en juridisk person. Situationen torde vara ovanlig, men bör kunna förekomma. Lagtexten hindrar i och för sig inte att en fysisk verksamhetsutövare kontrolleras, men det är svårt att se hur

det ska gå till i praktiken. Saken bör behandlas i författningskommentaren.

3 kap. 5 §

I paragrafen föreskrivs att en verksamhetsutövare ska säkerställa att en person som deltar i eller ska delta i verksamheten har genomgått en bakgrundskontroll om befattningsanalysen enligt 3 kap. 4 § har lett fram till att han eller hon omfattas av ett sådant krav. En bakgrundskontroll består i att den person som ska kontrolleras ska styrka sin identitet och genomgå en registerkontroll enligt 3 kap. 6 §.

Frågan är emellertid vad verksamhetsutövaren är skyldig att göra om någon anställd som ska kontrolleras vägrar att genomgå kontrollen eller om kontrollen utfaller på sådant sätt, att personen måste omplaceras eller möjligen sägas upp eller avskedas. Problematiken behandlas endast kortfattat i författningskommentaren. Det sägs där att verksamhetsutövaren fall av detta slag behöver vidta åtgärder, vilket kan inbegripa arbetsrättsliga sådana.

Lagrådet ser det som en brist att det i remissförslaget inte finns någon bestämmelse som direkt adresserar vilka krav och möjligheter som ska finnas att vidta arbetsrättsliga åtgärder med stöd av lagen. Det som lagförslaget innehåller är endast olika regler för hur personalkontrollen ska gå till, men alltså ingen reglering av vad resultatet av kontrollen ska få för följd om det är negativt i fråga om en anställd befattningshavare. Åtminstone bör frågan om hur det arbetsrättsliga regelverket förhåller sig till lagförslaget redas ut på ett mera heltäckande sätt än som har skett i remissen.

3 kap. 6 §

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för den som ska genomgå en bakgrundskontroll att visa upp ett utdrag ur belastningsregistret.

Lagrådet föreslår att lagtexten utformas så här:

En person som avses i 5 § ska på begäran av verksamhetsutövaren visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister.

Utdraget får inte vara äldre än sex månader.

3 kap. 8 §

Enligt paragrafen ska en verksamhetsutövare utse en kontaktpunkt för tillsynsmyndigheten. Detta framstår i vart fall inte omedelbart som en åtgärd för motståndskraft, vilket är den rubrik som paragrafen står under. En paragrafrubrik före 3 kap. 8 § av lydelsen **Kontaktpunkt** bör övervägas.

3 kap. 9 §

Paragrafen gäller skyldighet att rapportera incidenter.

Lagtextens första stycket kan hellre skrivas så här:

En verksamhetsutövare ska till den myndighet som regeringen bestämmer anmäla sådana incidenter som har medfört eller hade kunnat medföra en betydande störning i verksamhetsutövarens tillhandahållande av en samhällsviktig tjänst.

4 kap. 2 §

I paragrafen regleras uppdraget för en tillsynsmyndighet. Enligt tredje punkten ska en tillsynsmyndighet inom ramen för sin tillsyn medverka till att rådgivande uppdrag genomförs i enlighet med artikel 18 i CER-direktivet. I den angivna artikeln sägs, i punkt 1, att kommissionen, på begäran att den medlemsstat som har identifierat en kritisk entitet av särskild europeisk betydelse som en kritisk entitet enligt artikel 6.1, ska anordna ett rådgivande uppdrag för att bedöma de åtgärder som den kritiska entiteten har infört för att uppfylla sina skyldigheter avseende motståndskraft. Varje rådgivande uppdrag ska bestå av experter från den medlemsstat där den kritiska entiteten av särskild europeisk betydelse är belägen, experter från de medlemsstater till eller i vilka den samhällsviktiga tjänsten tillhandahålls och företrädare

för kommissionen. Det rådgivande uppdraget kan därmed sägas vara en sorts expertgrupp med en särskild uppgift.

Lagrådet föreslår följande lagtext.

En tillsynsmyndighet ska

1. utöva tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs,
2. utöva tillsyn över att sådana rättsakter följs som har antagits med stöd av artikel 13.6 i CER-direktivet och
3. inom ramen för sin tillsyn, om förutsättningarna för det är uppfyllda, medverka till att ett sådant rådgivande uppdrag som avses i artikel 18 i CER-direktivet anordnas av kommissionen och att det rådgivande uppdraget därefter genomförs i enlighet med direktivet.

4 kap. 3 §

I paragrafen föreskrivs att den som står under tillsyn, på begäran av en tillsynsmyndighet, ska tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som behövs för tillsynen.

Rubriken omedelbart före paragrafen – och de tre därefter följande paragraferna – är **Tillsynsmyndigheternas befogenheter**. Det kan diskuteras om rubriken träffar rätt; enligt paragrafen är det ju den som står under tillsyn som åläggs en skyldighet, låt vara att den ska uppfyllas på en tillsynsmyndighets begäran. Bättre hade varit att som rubrik skriva endast **Tillsynen** eller **Innehållet i tillsynen**, alternativt **Utövandet av tillsynen**. Eftersom rubriktexten stämmer överens med motsvarande rubrik i cybersäkerhetslagen låter Lagrådet emellertid saken bero med denna anmärkning.

5 kap.

Kapitlet handlar om vilka ingripanden som får användas mot den som inte uppfyller sina skyldigheter enligt lagen.

Enligt direktivet har medlemsstaterna en betydande frihet när det gäller sanktionernas utformning. I artikel 22, som har rubriken **Sanktioner**, står endast att medlemsstaterna ska fastställa regler om

sanktioner för överträdelser av de nationella åtgärder som har antagits enligt direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Det tilläggs att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

I fråga om förslagen till sanktionsavgifter vill Lagrådet här påminna om det som mera allmänt har anförts om sådana avgifter inledningsvis i detta yttrande.

5 kap. 1 §

I paragrafen finns grundläggande bestämmelser om när och hur en tillsynsmyndighet ska ingripa. Förslaget innebär att det finns tre olika sätt för hur ett ingripande får ske: genom föreläggande, eventuellt förenat med vite, genom sanktionsavgift och genom anmärkning.

I ett tredje stycke anges att tillsynsmyndigheten får avstå från ett ingripande om överträdelserna är ringa eller ursäktliga eller om det annars med hänsyn till omständigheterna vore oskäligt att ingripa.

I 4 kap. cybersäkerhetslagen finns motsvarande bestämmelser om när och hur en tillsynsmyndighet ska ingripa. Dessa är emellertid mera utförliga och det anges fler omständigheter som tillsynsmyndigheten ska beakta vid valet av ingripande, bl.a. verksamhetsutövarens subjektiva förhållande till det åsidosättande som har skett. Lagrådet anser att reglerna i cybersäkerhetslagen bör kunna utgöra förebild för reglerna om ingripande enligt den här lagen.

Det är angeläget att reglerna för sanktionsavgifter utformas så att det för tillsynsmyndigheten – och även för domstolen vid ett överklagande – ges en tydlig vägledning i fråga om hur olika faktorer ska inverka både på i vilka fall som avgift ska beslutas och på hur hög avgiften ska vara i olika situationer. Detta är naturligtvis viktigt

också för verksamhetsutövarna, särskilt som det är höga belopp som ska kunna beslutas. (Jfr den straffrättsliga legalitetsprincipen.) Det kan utan vidare konstateras att det som står i tredje stycket i förslaget till 1 § om i vilka fall som tillsynsmyndigheten får avstå från ett ingripande är alltför kortfattat för att kunna utgöra en nöjaktig vägledning vid tillämpningen. Inte heller vad som står i författningskommentaren är tillräckligt i detta hänseende.

I cybersäkerhetslagen finns det en regel om att tillsynsmyndigheten får avstå från ingripande om någon annan tillsynsmyndighet har vidtagit åtgärder mot verksamhetsutövaren med anledning av överträdelsen och dessa åtgärder bedöms som tillräckliga. En motsvarande regel i den här lagen framstår som motiverad.

Med hänsyn till att förslaget i dessa delar behöver omarbetas i betydande utsträckning avstår Lagrådet från att lämna förslag till utformningen av det som ska motsvara den här paragrafen.

5 kap. 2 §

I paragrafen finns bestämmelser avseende förelägganden från en tillsynsmyndighet.

Den enda justering av den föreslagna lagtexten som behövs är att ordet "kritisk" tas bort. Ett undantag som tar höjd för passivitetsrätten, dvs. rätten för var och en att inte behöva yppa något som kan belasta personen själv, bör dock övervägas. Ett sådant skulle i ett nytt tredje stycke kunna utformas i linje med följande.

Ett föreläggande får inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till sanktionsavgift, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med gärningen. Förbudet mot att förena ett föreläggande med vite gäller också om den som ska föreläggas är en juridisk person och det finns anledning att anta att en ställföreträdare för den juridiska personen har begått gärningen.

5 kap. 3 §

I paragrafen föreskrivs att en tillsynsmyndighet får besluta att ta ut en sanktionsavgift av en kritisk verksamhetsutövare till följd av en överträdelse av de skyldigheter som avses i 5 kap. 1 § första stycket.

Den enda justeringen av lagtexten som behövs är att ordet "kritisk" tas bort.

I författningskommentaren sägs att det inte är obligatoriskt att ta ut en sanktionsavgift när en överträdelse har konstaterats, utan att tillsynsmyndigheten avgör om en avgift ska tas ut i det enskilda fallet. Lagrådet får hänvisa till det som redan har sagts avseende sanktionsavgifter tidigare i detta yttrande. Fastän det finns mer än ett exempel i gällande rätt på en lagstiftning av detta slag är det Lagrådets uppfattning att en så löst hållen bestämmelse som här föreslås svarar dåligt mot intresset av rättssäkerhet. Åtminstone bör det i författningskommentaren utvecklas vilka bedömningsgrunder som tillsynsmyndigheten – och i förlängningen domstolen – ska tillämpa vid sitt beslutsfattande.

5 kap. 4 §

I paragrafen anges inom vilket spann som sanktionsavgiften ska bestämmas. För enskilda verksamhetsutövare rör det sig om lägst 5 000 kronor och om maximalt det högsta av 2 procent av den kritiska verksamhetsutövarens totala globala årsomsättning under närmast föregående räkenskapsår och ett belopp i kronor motsvarande 10 000 000 euro. För en offentlig verksamhetsutövare är minimum detsamma och maxbeloppet 10 000 000 kronor.

Som Lagrådet i det föregående har konstaterat innehåller inte CER-direktivet några precisa bestämmelser angående hur sanktionerna ska utformas. Det är därmed inte givet t.ex. att Euro-kursen ska ha betydelse för hur hög avgiften kan bli. En sådan lösning har

emellertid valts i cybersäkerhetslagen. Lagrådet motsätter sig inte den valda lösningen.

En fråga är vad som punkten 1 menas med närmast föregående räkenskapsår. Detta är något som bör anges i lagtexten. Jfr här 5 kap. 7 § där en tidsfrist räknas från det att överträdelsen ägde rum. Jfr också det förslag som Lagrådet i det följande lämnar i fråga om förslaget till ändring i säkerhetsskyddslagen.

5 kap. 5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som särskilt ska beaktas när sanktionsavgiftens storlek bestäms. Det som anges är (1) den skada eller risk för skada som har uppstått till följd av överträdelsen, (2) om den kritiska verksamhetsutövaren tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse och (3) den ekonomiska fördel som överträdelsen har inneburit för verksamhetsutövaren.

Lagrådet sätter frågetecken för hur regeln är konstruerad. Att ange vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen när det inte finns någon grundbestämmelse om vilka omständigheter som det mera allmänt ska tas hänsyn till framstår som ologiskt. Det naturliga är i stället att lagstiftaren i en generellt hållen bestämmelse anger vad som ska beaktas och sedan i denna eller i en därefter kommande paragraf talar om vilka bedömningsgrunder som är särskilt viktiga.

En annan kritik som Lagrådet vill rikta mot förslaget i den här delen tar sikte på utformningen av punkt 1, där det som framgått sägs att särskild hänsyn ska tas till den skada eller risk för skada som har uppstått till följd av överträdelsen. Det ska jämföras med vad som sägs i 1 kap. 1 § om syftet med lagen, som ju är att stärka motståndskraften hos verksamhetsutövare som omfattas av lagen. Det borde därmed snarare vara nivån på bristerna i åtgärderna för motståndskraft som skulle spela särskild roll vid avgörandet av

sanktionsavgiftens storlek än omfattningen av en inträffad skada eller vilken risk för skada som har uppstått. Hur stor skadan i ett enskilt fall blir, eller hur stor risken för skada bedöms vara, kan inte sällan ha mera med slumpen att göra än vara avhängigt nivån på den försummelse – om det nu har rört sig om en försummelse – som har bidragit till skadan eller skaderisken.

Också det som sägs i punkten 2, dvs. att särskild hänsyn ska tas till om verksamhetsutövaren tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse, måste diskuteras. Uttrycket ”gjort sig skyldig till” innefattar att verksamhetsutövaren har ådragit sig någon form av skuld. Men samtidigt sägs i författningskommentaren till 5 kap. 3 §, som Lagrådet läser det, att verksamhetsutövarens större eller mindre skuld inte har någon betydelse när en sanktionsavgift ska beslutas. Skrivningarna går därmed inte ihop.

Beträffande det som anges i punkten 3, att särskild hänsyn ska tas till den ekonomiska fördel som överträdelsen har inneburit för verksamhetsutövaren, kan väl bara påpekas att det är långt ifrån givet att ett åsidosättande av något åliggande enligt lagen leder till en ekonomisk fördel för verksamhetsutövaren.

Slutsatsen kan inte bli någon annan än att paragrafens utformning måste övervägas på nytt.

6 kap. 1 §

Eftersom det inte är endast tillsynsmyndighetens beslut som får överklagas bör lagtexten i första stycket skrivas så här:

Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
När ett beslut överklagas är beslutande myndighet motpart i domstolen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om belastningsregister

9 §

Den tillagda lagtexten i första stycket bör lyda:

9. enligt bestämmelser i lagen (2026:000) om motståndskraft i samhällsviktiga tjänster.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

15 kap. 3 d §

Det blir egendomligt att riksdagen i lag indirekt anger att det är Myndigheten för civilt försvar som ska utses som gemensam kontaktpunkt enligt 1 kap. 8 § i den föreslagna lagen om motståndskraft (hos kritiska verksamhetsutövare) när det i den lagen inte sägs något annat än att det är den myndighet som regeringen bestämmer som ska vara kontaktpunkt. Paragrafen bör skrivas utan att myndigheten anges.

Lagrådet föreslår följande lagtext i första stycket.

Sekretessen enligt 1 a § hindrar inte att den myndighet som med stöd av 1 kap. 8 § lagen (2026:000) om motståndskraft i samhällsviktiga tjänster har utsetts som gemensam kontaktpunkt lämnar en uppgift till en tillsynsmyndighet enligt samma lag, om uppgiften behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

18 kap. 8 b §

Namnet på den nya lagen behöver justeras för att överensstämma med Lagrådets förslag.

Förslaget till lag om ändring i cybersäkerhetslagen

1 kap. 8 a §

Med hänsyn till de justeringar av lagtexten i den nya lagen om motståndskraft i samhällsviktiga tjänster som Lagrådet föreslår bör lagtexten ges den här lydelsen:

Lagen gäller också för en verksamhetsutövare som omfattas av lagen (2026:000) om motståndskraft i samhällsviktiga tjänster.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.