

Ärendenummer
TRV 2021/12530
Motpartens ärendenummer
I2021/00342

Dokumentdatum
2021-04-30

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Diariet
i.esd.remissor@regeringskansliet.se
ingela.alverfors@regeringskansliet.se

Trafikverkets remissvar – Säker och kostnadseffektiv IT-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering (SOU 2021:1)

Yttrande

Trafikverket avstyrker förslaget till ny paragraf i 10 kap. 2 a § andra stycket OSL om intresseavvägning.

Ställningstagande om att avstyrka förslaget om intresseavvägning motiveras kortfattat av:

- De brister som utredningen själv noterat i myndigheters arbete med informationssäkerhet och mängd av skyddsvärd information som hanteras. Denna brist riskerar att påverka intresseavvägning. (Se 4.7 Analys och slutsatser samt 10.3.4 En intresseavvägning nedan).

Föredragande, samråd och sakgranskning

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Erixon.

Föredragande har varit Krister Lindvall senior rådgivare Informations- och kommunikationsteknik.

I den slutliga handläggningen har Mathias Persson Verksamhetsområdeschef Informations- och kommunikationsteknik, Martin Carlsson Verksjurist civilrätt Juridik och Planprövning, Per Tuvall Dataskyddsombud Juridik och Planprövning, Monica Svingen senior rådgivare Informations- och kommunikationsteknik, Per Källgård Förvaltningsledare Informations- och kommunikationsteknik, Bertil Bergkuist IKTssäkerhetsstrateg Informations- och kommunikationsteknik, Edvard Karlsson Informationssäkerhetsspecialist Informations- och kommunikationsteknik, Robert Lorenz Enhetschef Informations- och kommunikationsteknik, Erik Enocksson Arkitekt Enterprise Informations- och kommunikationsteknik, Jonas Petersson Arkitekt Enterprise Ekonomi och styrning, samt Per Olsson Strateg Ekonomi och styrning deltagit.

Lena Erixon

Generaldirektör

Ärendenummer
TRV 2021/12530
Motpartens ärendenummer
I2021/00342

Dokumentdatum
2021-04-30

Synpunkter på delbetänkandet

Sammanfattning

Utredningen anger i inledningen (s.21) att myndigheter har två hudsakliga utmaningar:

”Osäkerheten gäller främst tolkningen av när en uppgift ska anses röjd enligt sekretesslagstiftningen och om det utifrån ett säkerhetsperspektiv är lämpligt att utkontraktera it-drift.”

Trafikverket anser att detta delbetänkande enbart tar sikte på den första faktorn, *osäkerheten gäller främst tolkningen av när en uppgift ska anses röjd enligt sekretesslagstiftningen*. Utredningen kommer inte fram till, eller utreder, *lämpligheten om det utifrån ett säkerhetsperspektiv är lämpligt att utkontraktera it-drift*.

Därefter anger utredningen (s. 322) att det redogjorts för de regler som statliga myndigheter, kommuner och regioner har att beakta vid utkontraktering av it-drift vilket medför att man inte behöver ta hänsyn till detta i utredningen, trots att uppdraget är att utreda utkontraktering av it-drift till privata aktörer *med bibehållen säkerhet*.

”Det finns med andra ord ett omfattande regelverk som myndigheter måste förhålla sig till vid utkontraktering av it-drift och som enligt vår mening inte lämnar utrymme för utkontraktering av it-drift till en privat tjänsteleverantör som är olämplig eller osäker. Detta medför att en del aktörer avvaktar med beslut om it-drift, vilket kan få negativa konsekvenser för verksamhetens utveckling, säkerhet och kostnad.”

Trafikverket önskar att frågan *om det utifrån ett säkerhetsperspektiv är lämpligt att utkontraktera it-drift* värderas innan frågan om intresseavvägning utreds slutligen. En korrekt intresseavvägning kan mycket väl omfatta ytterligare förslag på ändring av lagstiftning förutom de som utredningen nämner.

4 Kartläggning av statliga myndigheters it-drift

4.6.3 Fallstudiemyndigheterna

Konsekvenser av utkontraktering med avseende på den totala svenska offentliga förvaltningens digitala suveränitet och kompetens behandlas inte i utredningen.

”Beträffande möjligheterna till en samordnad statlig it-drift uttrycker sig fallstudiemyndigheterna försiktigt positivt. De framhåller att det finns flera villkor som måste uppfyllas för att det ska vara intressant. En myndighet understryker betydelsen av att den har rådighet över verksamhetsnära it-system och att det inte är lämpligt att sådana system hanteras av en annan myndighet.”

Trafikverket anser att lägst samma krav på digital suveränitet bör ställas vid utkontrakterad it-drift som med samordnad statlig it-drift.

4.7 Analys och slutsatser

Utredningen når slutsats att *”Balansen mellan säkerhet och kostnadseffektivitet är inte alltid enkel att hitta. Ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och informationsklassificering är grunden för att kunna göra rätt avvägningar.”*

Samtidigt konstaterar utredningen att:

”Vår kartläggning visar att de allra flesta myndigheter (90 procent) som besvarat vår enkät hanterar någon form av skyddsvärd information i sin verksamhet.”

Ärendenummer
TRV 2021/12530
Motpartens ärendenummer
I2021/00342

Dokumentdatum
2021-04-30

Och

”Vår enkätundersökning visar att ungefär hälften av myndigheterna bedömer att de arbetar med informationssäkerhet och har genomfört informationsklassning i hela eller delar av verksamheten. Hälften av myndigheterna har påbörjat ett informationssäkerhetsarbete på myndigheten men har inte klassat sin information. Ett fåtal myndigheter har inte gjort något alls på området.”

Enligt utredningen har drygt hälften av alla myndigheter ett fungerande informationssäkerhetsarbete, detta samtidigt som 90 % uppger att skyddsvärd information hanteras. Trafikverket ifrågasätter vilka möjligheter det finns att mot denna bakgrund genomföra en relevant avvägning mellan kostnadseffektivitet och säkerhet. I en avvägning där kostnad ofta är känd, och med en verksamhet som identifierat brister i informationssäkerhetsklassificering, kan det enkelt antas att kostnadseffektiviteten värderas före säkerhet. Risk finns då att kortsiktiga kända ekonomiska fördelar värderas högre, information ges ett för lågt skydd och att kostsamma åtgärder för att återta brister i informationssäkerhet uppkommer i ett senare skede

”Kompetensfrågan lyfts fram som en orsak till brister i informationsklassificeringen, men är ett mer generellt problem. Myndigheterna saknar kompetens inom både it och säkerhet och beställarkompetens lyfts fram som ett särskilt problem.”

Trafikverket ifrågasätter hur myndigheter som saknar kompetens inom it och säkerhet kunna göra de korrekta avvägningar som förslag till en sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 2 a § OSL kommer att medföra.

5 Omvärldsanalys

Utredaren har genomfört en omvärldsanalys genom att närmare studera Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien eftersom dessa länder antingen

- har förvaltningsmodeller som påminner om den svenska, vilket bör underlätta jämförelse och möjligheten att generalisera lärdomar,
- är EU-länder med liknande regulatoriska krav, eller
- haft en annan inriktning avseende offentlig-privat samverkan för att tillgodose förvaltningens behov (i fallet med Storbritannien) som inte täcks in av det övriga urvalet.

Trafikverket noterar att Finland är det enda land i jämförelsen som inte skyddas av NATO Artikel 5 avseende cyberangrepp. Vid en intresseavvägning i de övriga länderna avseende val av it-drift har sannolikt detta förhållande beaktats och varit en del i respektive lands bedömning och ”intresseavvägning”. Exempelvis så framgår detta förhållande i Norge och Nasjonal strategi for digital sikkerhet¹ (Utredarens referens 2016d).

Kapitel 7 – Dataskydd

7.3.2 Myndigheters personuppgiftsansvar

Trafikverket önskar i utredningen en analys om i vilka situationer leverantör till en myndighet kan agera under eget personuppgiftsansvar. Utredningen omnämner specifikt att myndigheter som utför uppgifter av allmänt intresse behöver vara personuppgiftsansvariga för den behandlingen. Det finns även hänvisning till artikel 29-gruppens vägledning WP169.

¹ [Nasjonal strategi for digital sikkerhet - regjeringen.no](#) sida 2

Ärendenummer
TRV 2021/12530
Motpartens ärendenummer
I2021/00342

Dokumentdatum
2021-04-30

Trafikverkets bedömning är att detta riskerar att medföra behov att teckna personuppgiftsbiträdesavtal med exempelvis alla leverantörer, och att ett PUB-avtal behöver tecknas för en stor del av alla tjänster som köps in av myndigheten. Att teckna PUB-avtal inskränker näringsidkares handlingsfrihet och innebär en administrativ belastning, detta utan enligt Trafikverkets bedömning att någon reell förbättring av dataskyddet sker.

7.4.5 Överföring som omfattas av lämpliga skyddsåtgärder

Trafikverket anser att det är osäkert om kryptering ska anses vara en tillräcklig skyddsåtgärd vid överföring av stora mängder personuppgifter vid utkontrakterad it-drift. Personuppgifter är ofta relevanta under mycket lång tid och all kryptering måste förutsättas att över tid kunna dekrypteras och läsas av obehörig. Risk finns därför att krypterad information bli läsbara medan den fortfarande är relevanta.

Övrigt

Betänkandet beskriver Schrems II-domen och att det inte finns några skyddsåtgärder som kan läka bristerna som beskrivs av Schrems II. Utredningen berör dock inte de omfattande konsekvenserna av detta.

Trafikverket anser att en stor del av all informationsbehandling inom myndigheter innefattar personuppgifter, exempelvis i form av innehållet i den information som behandlas, användarkonton, epost och licenshantering. Trafikverket önskar att denna fråga utreds.

10.2.1 Det finns ett behov av utkontraktering

Utredningen konstaterar att många statliga myndigheter redan har utkontrakterat delar av sin it-drift.

Trafikverket efterfrågar även en analys om det hos driftleverantörer i nuläget finns kapacitet att på bred front möta de krav som myndigheter ställer vid utkontrakterad it-drift. Detta då det i sammanhanget omfattar mer än bara en teknisk kapacitet.

Trafikverket anser att det finns en risk avseende digital suveränitet om svenska myndigheter sammantaget inte har kompetensen att hantera sin egen centrala it-drift då det är en central del i att offentlig sektor ska fungera. Med ökad digitalisering är det lätt att se en framtid där myndigheternas huvudsakliga verksamhet bedrivs med hjälp av it. På lång sikt kan utkontraktering av centrala funktioner i offentlig sektor medföra att myndighetens egen kompetens att utveckla, förvalta, och kravställa informationssystem försämras. Detta riskerar även att medföra ett obalanserat beroende till leverantörer i privat sektor. Det är även en förtroende- och säkerhetsfråga när stora delar av, eller hela myndigheters information, finns i de it-system som berörs av utkontraktering.

Vid utkontrakterad it-drift, där en och samma it-driftleverantör exempelvis hanterar många olika myndigheters information behöver aspekter avseende aggregerad- och ackumulerad information bedömas. It-driftleverantör kan även omfattas av förändrade förutsättningar, exempelvis kopplat till utmaningar med Amerikansk cyberlagstiftning och FISA 702 & Executive Order 12333 & tillägg till 13694², eller bara av ekonomiska eller andra skäl välja bort den Svenska eller Europeiska marknaden. Utredningen ger inga svar på hur denna typ av frågeställningar ska hanteras.

Trafikverket anser att det även behöver sättas upp begränsningar för att säkerställa redundans, vid sidan av den teknisk redundans som en it-driftleverantör tillhandahåller, baserat på olika it-driftleverantörer och

² <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-taking-additional-steps-address-national-emergency-respect-significant-malicious-cyber-enabled-activities/>

Ärendenummer
TRV 2021/12530
Motpartens ärendenummer
I2021/00342

Dokumentdatum
2021-04-30

tekniska lösningar. Se exempelvis MSB Rapport Reflektioner kring samhällets skydd och beredskap vid allvarliga it-incidenter - En studie av konsekvenserna i samhället efter driftstörningen hos Tieto i november 2011.³

Trafikverket gör även bedömningen att det inte kan uteslutas att information som redan nu är utkontrakterad av olika myndigheter på en aggregerad- och ackumulerad nivå omfattar säkerhetskänslig verksamhet och då även borde hanteras under säkerhetsskyddslagen (2018:585).

10.3.4 En intresseavvägning

Enligt utredningen behöver myndigheter bland annat väga kostnader mot sekretessintressen vid bedömning avseende utkontrakterad it-drift.

Redan idag är det komplicerat att göra en skadeprövning exempelvis när uppgifter ska lämnas ut eller vid tillsyn. Ett införande av utredningens förslag medför att myndigheter även behöver ta ställning till intressets styrka, uppgifternas art och omfattning, tystnadsplikt hos mottagaren, tekniska skyddsåtgärder, kostnader och krav från annan lagstiftning. Bedömningarna kommer att bli olika för olika myndigheter vilket öppnar för att man tittar på hur andra har bedömt och risk finns för asymmetri.

”De största hindren för säker it-drift är bristande informationsklassificering och avsaknad av kompetens inom it och säkerhet men också beställarkompetens.”

Utredningens förslag kan bidra till att kompetens inom myndigheten försämrats avseende it-säkerhet, bedömningar och beställningar. Det kan även ske en förskjutning av denna nödvändiga interna kompetens till leverantör av it-drift. För att myndigheten ska kunna bibehålla denna nödvändiga kompetens behöver en egen intern kompetens finnas tillgänglig, en kompetens som egentligen till viss del även skulle kunna hantera intern it-drift.

Trafikverket kan av olika skäl endast utkontraktera delar av sin it-drift om det är önskvärt, kostnadseffektivt, lämpligt, säkert och lagligt. Trafikverkets bedömning är att ett införande av sekretessbrytande bestämmelse inte nämnvärt kommer att påverka Trafikverkets möjlighet till utkontrakterad it-drift.

Kapitel 12 - Konsekvensutredning

Trafikverket delar ej uppfattningen avseende bedömning om konsekvenser att:

- *”Vår bedömning är att införandet av en sekretessbrytande bestämmelse i praktiken innebär en begränsad förändring för statliga myndigheter, kommuner och regioner när det gäller vilka överväganden som behöver göras inför en utkontraktering av it-drift.”* (12.3)
Trafikverket gör bedömningen att detta förutom tidigare synpunkter avseende sekretess även medför nya mer komplicerade överväganden vid upphandling. Detta samtidigt som det i betydligt större omfattning krävs en kontroll avseende exempelvis tillgänglighetsaspekten.
- *”Den sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslår innebär att det införs ett uttryckligt stöd för att göra en mer övergripande bedömning, i form av en intresseavvägning, än vad som är fallet vid en skadeprövning.”* (12.4)
Trafikverket uppfattar att det finns ytterligare aspekter som behöver värderas, ej endast de aspekter som utredningen angett.

³ <https://rii.msb.se/filer/pdf/26170.pdf>

Ärendenummer
TRV 2021/12530
Motpartens ärendenummer
I2021/00342

Dokumentdatum
2021-04-30

Kapitel 13 Vårt fortsatta arbete

Utredningen nämner i Kapitel 5.7 initiativet Gaia-X. Trafikverket önskar att utredningen i fortsatt arbete även lyfter in arbete initierade inom GAIA-X och de legala diskussioner som förs inom EU kopplat till detta område. Vidare pågår inom myndighetsvärlden andra initiativ som bör beaktas.