

## Globala cyberfrågor: Samverkan för ett effektivare svenskt deltagande i globala cyberfrågor

### Om gruppen

Kristina Persson, Minister för Strategi och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete har inrättat tre analysgrupper med uppgift att bistå kansliet för strategi och framtidsfrågor i dess arbete med regeringens framtidsarbete. De tre analysgrupperna är Arbetet i framtiden, Grön omställning & konkurrenskraft samt Global samverkan. Varje grupp arbetar i frihet under ledning av två ordföranden. Resultaten ska kommuniceras löpande med regeringen som i sin tur kan föra in förslagen i det löpande arbetet inom Regeringskansliet.

Grupperna arbetar självständigt och dess förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller ställning.

### Ordföranden

Loa Brynjulfsdottir, Internationell chef, LO  
Thomas Hammarberg, fristående samhällsdebattör

### Ledamöter

Anna Ryott, vd Swedfund  
Helena Lindholm, Professor Göteborgs Universitet  
Jonas Tallberg, professor Stockholms Universitet  
Jan Cedergren, Sveriges representant i styrelsen för den gröna fonden  
Lennart Båge, ordförande Global Utmaning  
Lena Ag, generalsekreterare Kvinna till kvinna  
Lisa Pelling, utredningschef Arena Idé  
Mats Karlsson, direktör utrikespolitiska institutet

### Huvudsekreterare

Sofia Östmark

## Sammanfattning

*Globala cyberfrågor (definierade som globala aspekter av Informations- och kommunikationsteknologin – ICT) berör idag de flesta samhällsfunktioner i Sverige och övriga världen. Det är av stor vikt för Sverige att säkra ett stabilt och globalt tillgängligt internet till gagn för demokratisk, social, kulturell och ekonomisk utveckling. Globala cyberfrågor är viktiga både ur ett strategi- och framtidsperspektiv. Cyberfrågor är tvärsektoriella i sin karaktär och analysgruppen Global samverkan har identifierat detta som ett område där ytterligare prioritet och samordning behövs inom Regeringskansliet.*

*Syftet med denna promemoria är att tydliggöra innebörden av de globala cyberfrågorna på ett övergripande plan, peka på var det finns förbättringspotential vad gäller hanterandet av frågorna och ge några förslag på hur frågorna kan få ökat fokus och en tydligare organisatorisk uppdelning inom Regeringskansliet. I korthet föreslår analysgruppen för Global samverkan därför följande åtgärder:*

- Regeringen bör anta en övergripande nationell strategi för global cyberpolitik
- En ny struktur, med en särskild utsedd samordnare/sändebud/ambassadör, inom Regeringskansliet bör skapas

## Fem viktiga aspekter av globala cyberfrågor

Cyberfrågor – även kallat informations- och kommunikationsteknologier (ICT), IT-frågor, internetfrågor eller digitalisering – har snabbt blivit ett växande och angeläget frågekomplex som spänner över hela bredden av såväl internationella relationer som nationella verksamheter säkerhet, mänskliga rättigheter, utveckling, demokrati, handel, arbetsmarknad, ekonomi mm – och behandlas i allt fler multilaterala och nationella fora. De globala cyberfrågornas politiska betydelse ökar i takt med att internet i allt högre grad utgör en förutsättning för många av samhällets grundläggande funktioner och får allt större betydelse för hållbar ekonomisk och social utveckling, liksom för yttrandefrihet och personlig integritet.

Hoten i cyberrymden är globala och måste också mötas genom internationellt samarbete kring bl.a. normbildande och förtroende- och kapacitetsbyggande åtgärder för att minska risker för missförstånd och konflikter i cyberrymden.

September 2015

Parallellt måste säkerställas att respekt för mänskliga rättigheter, personlig integritet, yttrandefrihet och tillämpandet av ett brett säkerhetsbegrepp utgör självklara utgångspunkter för sådana ansträngningar. Mycket har gjorts och görs inom Regeringskansliet kring dessa frågor. Vad gäller nationella cyberfrågor har Näringsdepartementet ett övergripande ansvar för IT-politik och infrastruktur i Sverige inom RK. Tre statliga utredningar inom cyberfrågor, med fokus på de nationella aspekterna, presenterades under våren 2015.

Detta papper har dock de globala cyberfrågorna som utgångspunkt. Globala cyberfrågor kan ses utifrån fem områden av relevans för Regeringskansliets perspektiv: 1) Global cybersäkerhet, 2) Mänskliga rättigheter och informationsfrihet, 3) Jämställdhet och ekonomisk och social utveckling, 4) Internationell handel samt 5) Global styrning av internet. Nedan är en övergripande genomgång av dessa fem områden för att tydliggöra den tvärsektorieella karaktären på de globala cyberfrågorna och dess vikt utifrån de olika perspektiven.

### 1. Global cybersäkerhet

Cybersäkerhet är idag en strategisk angelägenhet för såväl Sverige som EU och resten av världen. Centrala samhällsfunktioner som energi-, finans- och transportsektor liksom stora delar av offentlig samhällsservice är idag helt beroende av fungerande IT- och informationssystem. Flertalet av dessa samhällskritiska system är också globala vilket medför mycket stora ömsesidiga säkerhetsberoenden över gränser. Attacker mot IT-infrastruktur och system och därigenom mot samhällsfunktioner är idag, och kommer i allt större utsträckning vara, del av internationella konflikter. Attacker mot informationssystem utgör också en primär metod för underrättelseinhämtning. Ett flertal länder har byggt upp stor kapacitet för cyberkrigföring och även infört denna verksamhet i doktrin. Gränsdragning mellan civila och militära hot blir alltmer oklar och hotbilder omfattar även påverkansoperationer, terrorism och kriminell verksamhet. Cybersäkerhetsfrågor är till sin natur globala och utmaningarna kan enbart mötas genom internationella samarbeten. Säkerhet och integritet på internet är idag av avgörande betydelse för fria informationsflöden, demokratiutveckling, hållbar ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning. Frågornas betydelse för den globala handeln är avgörande.

### 2. Mänskliga rättigheter, personlig integritet och informationsfrihet

Internet är en stark och växande drivkraft för social, politisk och ekonomisk utveckling. Enskilda individers tillgång till ett öppet och säkert internet utgör ett av de viktigaste instrumenten för att stärka mänskliga rättigheter, demokrati och utveckling. Internet öppnar nya kanaler för människor att kommunicera, interagera och uttrycka sina åsikter och verka för sina intressen i en globaliserad värld i en omfattning som tidigare inte varit möjlig.

September 2015

Den utveckling som internet möjliggör har dock också lett till motreaktioner. Under 2014 försämrades nätfriheten globalt för fjärde året i rad. Blockering och filtrering sker alltmer öppet. Bara under senaste året har 41 länder infört lagstiftning som begränsar yttrandefriheten på nätet. Bland annat har krav på lagring av information om användare inom nationella gränser införts, vilket ökar repressiva regeringars möjligheter till censur och övervakning; hårdare särreglering av medier och journalistisk verksamhet på nätet, jämfört med traditionell media, samt allt fler frihetsberövanden och hot mot användare av sociala medier.

Många stater har börjat använda ny teknik i stor skala för övervakning och för att blockera information på internet. Detta innebär allvarliga risker för t.ex. oliktankande och minoriteter som verkar för sina intressen och rättigheter. Det har lett till helt nya utmaningar vad gäller rätten till privatliv och integritetsfrågor. Det innebär också stora faror på lång sikt, allt eftersom traditionella medier – såsom tidningar, TV och radio – i allt snabbare takt övergår till att distribuera information enbart via internet, även i låg- och medelinkomstländerna. Tillkomsten av alternativa normsystem för internet, där mänskliga rättigheter och rättstatsprinciper urholkas, skulle få stora konsekvenser i takt med att en allt större andel mänsklig aktivitet äger rum på eller är beroende av internet. Samtidigt är hot, mobbing och påtryckningar från politiska extremister ett växande problem i stora delar av världen, inte minst hot och trakasserier mot kvinnor och sexuella minoriteter, vilket leder till självcensur. Även barns bristande säkerhet på internet är ett växande problem. De ordinarie rättsinstanserna förmår ofta inte agera på ett effektivt vis. Det finns brist på ett allmänt accepterat normsystem och möjligheter att upprätthålla det för att alla verkligen ska kunna få tillgång till de positiva aspekterna av internet.

### 3. Jämställdhet och ekonomisk och social utveckling

Digitalisering är i allt högre grad en motor för ekonomisk och social utveckling, inte minst när det gäller att skapa förutsättningar för bland annat fattiga människor och kvinnors självständighet och möjlighet till arbete, samt för innovativa lösningar på utvecklingsproblem inom utbildning, finans, jordbruk, hälsa och miljö. Den ökade tillgängligheten till mobil teknologi det senaste årtiondet har skapat helt nya möjligheter på utvecklingsområdet. Miljoner fattiga människor har fått tillgång till finansiella tjänster genom utvecklingen av nya betalningskanaler via internet och mobilnäten (*mobile money*); tillgången till information och utbildning har ökat dramatiskt; hälsokonsultationer och vård på distans har möjliggjorts i rurala områden; tillgången till offentliga tjänster har förbättrats och miljöinsatser har förbättrats. Denna utveckling har haft avgörande effekt, inte minst på kvinnors möjligheter till företagsamhet, att bryta isolering och agera självständigt.

September 2015

Internets främsta effekt har dock varit att minska transaktionskostnader, och inte minst de som låser fast människor i fattigdom. Exempelvis kan arbetare i fattiga länder nu söka ett jobb och få sin lön via mobilen istället för att tillbringa dagarna med att åka från arbetsplats till arbetsplats i storstäders tunga trafik. En lantbrukare i ett utvecklingsland blir inte längre beroende av mellanhänder för att sätta rätt pris på sin spannmål, då hen kan följa marknadspriserna via en app. Internet har också bidragit till att öka möjligheterna för innovation även i låg- och medelinkomstländerna.

#### 4. Internationell handel

Fri och gränslös dataöverföring och lagring är idag alltmer en förutsättning för världshandel och en alltmer globaliserad företagsamhet och innovation. Ett starkare integritetsskydd och datasäkerhet som samtidigt möjliggör dataöverföringar som är så okomplicerade som möjligt och tillgodoser behovet att utveckla och underlätta för gränsöverskridande e-handel är kärnfrågor även för EU:s inre marknad. Svensk internetekonomi beräknas motsvara cirka 8 % av BNP under 2015 (och förväntas öka med 7 procent per år till 2019) och sysselsätta nära 200 000 personer. Detta är dubbelt så högt som genomsnittet i EU. Sverige tillhör de länder som är mest beroende av ett öppet och säkert internet för tillväxt, konkurrenskraft och jobbskapande. För en avancerad IT-nation och öppen ekonomi som Sverige med omfattande internationella ömsesidiga beroenden utgör cyberfrågorna en del av ett brett nationellt samhällsintresse som förutsätter ett utvecklat globalt samarbete.

#### 5. Global styrning av internet

Formerna för internationell säkerhetssamverkan, internets globala styrning och FN:s roll har utifrån denna bakgrund blivit en allt viktigare fråga, liksom diskussionerna om hur befintliga folkrättsliga instrument ska tillämpas i cyberrymden. De utrikespolitiska relationerna på cyberområdet präglas av motsättningar samtidigt som normbildningen på området är i sin linda. Skiljelinjerna följer ofta en västlig liberal kontra en östlig kontrollsökande dimension, där länder som Ryssland och Kina söker skapa legitimitet för sina egna kontroll- och blockeringssystem. De internationella systemen kring internet är starkt präglade av USA och Västvärlden, medan andra länder nu håller på att skapa allt mer autonoma system med fullständig egen kontroll. USA:s möjlighet genom företag och underrättelsetjänster att kontrollera det internationella systemet ifrågasätts och begränsas allt mer.

#### Bristande svensk koordinering

Främjandet av fred, säkerhet, mänskliga rättigheter och utveckling på internet är en viktig del av Sveriges samlade utrikespolitik. Politiken bygger på grundläggande värderingar som mänskliga rättigheter, demokrati, öppenhet och rättsstatens principer. En central

September 2015

utgångspunkt är att folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, gäller fullt ut även på internet. Likaså är samarbete kring normbildande, förtroendebyggande åtgärder och andra utrikes- och säkerhetspolitiska frågor centrala för att stärka internationell säkerhet och minska risker för angrepp och konflikter också på cyberområdet. Sverige utgör idag en prioriterad partner i det internationella samarbetet och cyberfrågor är en inte oansenlig del av regeringskansliets verksamhet.

Cyberfrågor hanteras idag inom flera olika departement och enheter inom dessa; bland annat Näringsdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Utbildningsdepartementet, och Kulturdepartementet. De globala aspekterna av de frågor som hanteras är inte helt koordinerade.

Utrikesdepartementet ansvarar för en omfattande mängd svenska ställningstaganden och hanterande av internationella cyberfrågor ur en rad olika aspekter, exempelvis internationell normbildning, internationella förtroendebyggande åtgärder, resolutionsarbete, kapacitetsbyggande åtgärder och samarbeten och övningar, EU:s externa samarbeten och politiska dialoger liksom säkerhetssamarbetet inom Europeiska unionens institutioner. Cyberfrågor behandlas numera i en rad multilaterala och regionala organisationer för vilka Utrikesdepartementet har huvud- eller medansvar, bl.a. FN, EU, Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Trots Sveriges framträdande engagemang vad gäller cyberfrågor har likasinnande länder ofta kommit betydligt längre vad gäller organisation, samordning, styrdokument och resurssättning inom cyberområdet. Förutom att utse högnivåföreträdare för cyberfrågorna har flera andra länder – bland andra Finland, Norge, Estland, Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien – även skapat särskilda enheter för de internationella cyberfrågorna inom sina respektive utrikesministerier. Det kan särskilt noteras att EU-ordföranden Lettland (2015) har föreslagit att varje EU medlemsstat bör utse en särskild koordinator för cyberfrågor.

Sveriges tekniska kunnande inom internet-branschen är av hög internationell klass och har i och med det ett försprång. Sverige har dock lagt ned betydligt mindre resurser på att utveckla en sammanhållen politik på området jämfört med en rad andra jämförbara länder – här finns ett påfallande samordningsglapp.

September 2015

### Rekommendationer

För att förankra och konkretisera svenska prioriteringar inom det globala cyberområdet skulle en svensk strategi behöva formuleras. En tydlig kontaktpunkt krävs också för att Regeringskansliets gränssnitt mot omvärlden ska matcha de internationella diskussionerna och andra länders utrikesförvaltningar. Utan en sammanhållande kontaktyta för cyberfrågor riskerar olika engagemang och processer inom cyberområdet att falla mellan ansvars- och verksamhetsområden. Detta kan försämra förutsättningarna för svenskt inflytande och deltagande i internationellt samarbete på en nivå som motsvarar andra länders med likartad syn. En sammanhållande kontaktyta kan också möjliggöra ett mer effektivt resursutnyttjande liksom högre kvalitet och genomslagskraft i samberedningar inom Regeringskansliet.

Analysgruppen för Global Samverkan föreslår därför följande åtgärder

1. Regeringen bör anta en övergripande *nationell strategi för global cyberpolitik* som ger:
  - en svensk helhetspolicy med klara riktlinjer för inriktning, samordning och en medvetet, nationellt avvägd resursallokering
  - en grund för ett samordnat beslutsfattande
  - en nystart för de globala cyberfrågorna med högre prioritet inom regeringskansliet
  - en tydlig koppling till det nationella perspektivet ur dess olika aspekter; IT-politik och infrastruktur, svensk förvaltning, nationella säkerhetsbehov, feminism, integritets-, kultur- och toleransfrågor mm
2. En ny struktur för globala cyberfrågor inom Regeringskansliet bör skapas som:
  - leds av en särskild samordnare (ambassadör/sändebud) som representerar Sverige internationellt
  - har resurser personellt och administrativt att stödja den särskilda samordnaren med såväl analyser som handläggning
  - ges politisk tyngd för att löpande samordna såväl departementen inom Regeringskansliet som regeringens politik med övriga samhället för de olika aspekter där viktiga bidrag inom global cyberpolitik redan görs
  - tillser att för Sverige viktiga globala cyberfrågor diskuteras och döms av
  - identifierar och åtgärdar brister och utvecklingsområden vad gäller Sveriges roll i globala cyberfrågor