

Regeringskansliet
InfrastrukturdepartementetRemissvar – Delbetänkande av it-driftsutredningen (SOU 2021:1)

Åklagarmyndigheten har ombetts att lämna synpunkter på delbetänkandet *Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering*.

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten avstyrker betänkandets förslag i sin nuvarande utformning. Det gäller både förslaget till sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen och förslaget om inskränkt meddelarfrihet. Åklagarmyndigheten kan inte heller dela flera av de bedömningar som utredningen har gjort. Åklagarmyndigheten delar däremot utredningens bedömning av att det i vissa fall finns ett behov av en sekretessbrytande bestämmelse för att kunna utkontraktera it-drift. En sådan måste dock formuleras med större tydlighet och krav på hur en intresseavvägning ska göras.

Åklagarmyndigheten anser att ett genomförande av förslagen i nuvarande utformning skulle innebära en stor risk för att myndigheter, kommuner och regioner skulle kunna komma att fatta beslut som strider mot EU-rätten och kraven på personuppgiftshandling och att uppgifter som är belagda med sekretess felaktigt lämnas ut. Utan att tydliga och obligatoriska säkerhetskrav etablerats och myndigheternas kunskaper om och arbete med informationsskyddsklassning getts ett större fokus skulle ett genomförande rent av innebära en risk för Sveriges digitala suveränitet.

Åklagarmyndigheten anser att förslaget om en sekretessbrytande bestämmelse och en korresponderande inskränkning i meddelarfriheten för samma uppgifter skulle kunna vara lämpligt först efter det att andra nödvändiga åtgärder är vidtagna för att myndigheter och andra i offentlig sektor på ett säkert sätt ska kunna utkontraktera sin it-drift. Åklagarmyndigheten anser att bestämmelsen i så fall måste få en bredare tillämpning och avse samtliga fall där en leverantör behöver få tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess.

Åklagarmyndigheten har i sitt remissvar valt att fördjupa sig främst avseende två aspekter, säkerhetsskyddet och informationssäkerheten.

Åklagarmyndigheten har också valt att kommentera utredningens tolkning av röjandebegreppet som sådant och i förhållande till utkontraktering av it-drift.

Säkerhetsskydd och informationssäkerhet (kap 6)

Säkerhetsskyddsregleringen, avsnitt 6.2

I betänkandet redovisas att utkontraktering leder till att information samlas hos ett fåtal aktörer vilket innebär en koncentration av samhällsviktig information. Samhället har i utökande omfattning fått ett digitalt beroende med en hotbild som kommer från såväl enskilda aktörer som agerar utifrån ekonomisk vinning till statsunderstödda aktörer med helt andra syften. En tjänsteleverantör med stor samlad informationsmängd blir den självklara måltavlan. För den enskilda myndigheten, regionen eller kommunen är det dock mycket svårt att värdera det säkerhetspolitiska perspektivet eller ens känna till när det föreligger en utökad risk med aggregerad information från många samhällsorgan. Det är kritiskt för Sverige att se detta i ett större perspektiv än enbart för att möjliggöra extern drift för myndigheter och andra inom offentlig sektor. Det större perspektivet som vi menar behöver beaktas är Sveriges förmåga till digital suveränitet. Hänsyn behöver tas till den omvärldssituation och hotbild som Sverige har. Strukturella åtgärder inom detta område måste hanteras i rätt ordning och i en kontrollerad takt.

Åklagarmyndigheten menar vidare att det är olämpligt att, som utredningen menar, ålägga tjänsteleverantören att göra denna bedömning när denne anlitas av flera verksamhetsutövare. En sådan ordning skulle kunna leda till betydande säkerhetsrisker.

Informationssäkerhet, avsnitt 6.3

Intresset för att utkontraktera ökar ofta när en organisations resurser är ansträngda samtidigt som leverantörer lämnar erbjudanden till mycket attraktiva och låga priser. Vid offentliga upphandlingar ska den upphandlande enheten anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Erfarenhetsmässigt visar undersökningar av offentliga upphandlingar att priset oftast väger tyngst. Även vid upphandling av driftstjänster finns det en risk att priset blir den överskuggande faktorn för en tjänsteleverantörs framgång i upphandlingen och att ambitionsnivån för säkerhetsfrågorna minskar eller urholkas. Med en alltför svag hantering och reglering kring säkerhetsfrågorna kopplat till utkontraktering av offentlig verksamhets informationshantering så kan det, i ett hotscenario för Sverige, i förlängningen även öppna upp för nya aktörer med illasinnade motiv och alternativa finansieringsmetoder.

Utredningens förslag innebär att den som ska utkontraktera sin it-drift ska göra en intresseavvägning mellan behovet av att utkontraktera och sekretessintresset. För att kunna göra en sådan avvägning behövs en hög kompetens kring dessa regler. Därutöver behöver den som ska utkontraktera

sin it-drift ha mycket hög kompetens kring att göra rätt analys av den information man hanterar, kring informationsklassificering och för att ställa korrekta och relevanta säkerhetskrav på tjänsteleverantören (beställarkompetens). Åklagarmyndigheten menar att utredningens förslag till intresseavvägningen inte kan begränsas till enbart sekretessfrågan. Det är uppenbart att hänsyn även måste tas till exempelvis lagstiftning i andra länder som under vissa omständigheter kan tvinga en leverantör att överlämna uppgifter till landet i fråga oavsett vad som följer av kontraktet. Sammanfattningsvis menar Åklagarmyndigheten därför att en sekretessbrytande bestämmelse måste utformas med avsevärt tydligare krav på hur en sådan avvägning ska göras och vilka hänsyn som måste tas.

Utredningen konstaterar i kap 4 i sin kartläggning av statliga myndigheters it-drift att ett av de största hindren för säker it-drift är bristande informationsklassificering och avsaknad av kompetens inom it och säkerhet samt beställarkompetens. Redan digitaliseringsrättsutredningen konstaterade 2018 i sitt betänkande (SOU 2018:82) att utkontraktering ställer höga krav på beställarkompetens och säkerhetsmedvetande hos en myndighet för att inte leda till oförutsedda risker.

Innan den typen av genomgripande förändringar som utredningens förslag innebär kan övervägas är det därför enligt Åklagarmyndighetens uppfattning nödvändigt att nedanstående förutsättningar först måste säkerställas.

Arbetet med informationssäkerhetsklassning hos myndigheterna behöver prioriteras, satsas på och ges tid att etableras för att det ska kunna vara möjligt att lägga hela det ansvar som det innebär att öppna upp för utkontraktering av sekretessbelagd information enligt utredningens förslag hos myndigheten eller organisationen. Förmågan behöver mätas, utvärderas och bedömas och den behöver vara etablerad och stark innan det är realistiskt att genomföra utredningens förslag.

Vidare måste det enligt Åklagarmyndighetens uppfattning även etableras tydliga och obligatoriska säkerhetskrav för hela den offentliga sektorn. Ett obligatoriskt ramverk som ska användas vid upphandlingar och kravställning. Sammantaget krävs en mer omfattande reglering på det här området än vad som finns idag för att uppnå enhetliga säkerhetsnivåer vilket är synnerligen angeläget för hela den offentliga sektorn och därmed även för Sverige. När det finns tydliga krav medför det att marknaden anpassar sina erbjudanden till lösningar som tillfredsställer säkerhetskraven.

Sammanfattningsvis menar Åklagarmyndigheten att de i utredningen konstaterade kompetensbrister som finns inom offentlig sektor när det kommer

till informationsskyddsklassning och it-säkerhet gör att utredningens förslag, om de skulle genomföras, innebär en allt för hög risk för den enskilde, vars uppgifter det ofta avser, för myndigheterna själva samt för Sveriges säkerhet.

Offentlighet, sekretess och tystnadsplikt (kap 8)

8.9 Röjandebegreppet

Åklagarmyndigheten delar inte utredningens tolkning av röjandebegreppet. Myndigheten menar att den tolkning av röjandebegreppet som utredningen gör varken är i linje med refererat rättsfall eller JO-beslut. Det går inte att göra sådana långtgående tolkningar som utredningen gör av begreppet utifrån dessa. De straffrättsliga regleringarna som finns har ett annat syfte än att reglera när en uppgift är röjd enligt offentlighet- och sekretesslagen. Det är också i förhållande till tidigare tolkningar en helt ny och mycket extensiv tolkning som skulle få mycket långtgående konsekvenser om den var riktig.

En sådan tolkning av röjandebegreppet som utredningen gör går heller inte att begränsa till att endast avse uppgifter som lämnats ut vid utkontraktering för teknisk lagring. Tolkningen skulle rimligtvis få en mycket vidare tillämpning. Exempelvis skulle en sådan tolkning få långtgående konsekvenser både för pågående utkontrakteringar och på de uppgiftsutbyten som redan sker. Den skulle i princip omöjliggöra digital kommunikation mellan utredande, dömande och verkställande myndigheter i rättskedjan eftersom en mycket stor del av denna kommunikation utgörs av sekretessbelagda uppgifter som inte får röjas. I dagsläget är den typen av digital kommunikation en förutsättning för brottsutredning, lagföring och verkställighet.

En sekretessbrytande bestämmelse (kap 10)

10.1 Utkontraktering och röjande

Utredningens bedömning innebär att varje utlämnande är ett röjande och att det vid utkontraktering av it-drift således är utan betydelse om uppgifterna krypterats eller skyddats på annat sätt. Åklagarmyndigheten kan inte dela denna bedömning. Som ovan angetts skulle denna tolkning riskera att omöjliggöra många informationsutbyten som idag sker mellan myndigheter.

Åklagarmyndigheten menar att det självklart måste tillmätas betydelse hur sannolikt det är att uppgifterna faktiskt blir röjda i bemärkelsen att mottagaren kan ta del av dem. Kryptering är en it-säkerhetsåtgärd som just syftar till att obehöriga inte ska kunna ta del av uppgifterna. Det finns många säkra krypteringslösningar, både för kommunikation av uppgifter och för lagring av uppgifter. Nyttjas en säker krypteringslösning så ger det ett mycket gott skydd

mot ett obehörigt röjande. På samma sätt finns även Försvarmaktens signalskyddssystem där kryptografiska metoder med hög assurans används för att förhindra röjande av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Att anlägga utredningens syn att alla säkerhetssystem har svagheter och att man därför ska betrakta även uppgifter som är skyddade med kryptering som röjda ser inte Åklagarmyndigheten är en rimlig bedömning. Åklagarmyndigheten menar att man istället behöver göra en bedömning av om mottagaren har haft möjlighet att ta del av uppgifterna.

Konsekvenser

Utredningens förslag ger, om de genomförs, långtgående möjligheter för svenska myndigheter att utkontraktera stora delar av sin it-drift. Utredningen påpekar att sådant förfarande behöver föregås av noggrann intresseavvägning, men i sak öppnar utredningens förslag upp för en omfattande utkontraktering som inte regleras mer än vad den enskilda myndigheten då förmår. I det nuläge som gäller, med kompetensbrister kring sådant som är kritiskt för att agera med tillräcklig beställarkompetens, skulle det kunna leda till betydande säkerhetsrisker som i slutändan riskerar att utsätta inte bara enskilda eller myndigheter för risker utan hela Sverige.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av it-direktören Anders Thoursie och stf it-utvecklingschefen Jennifer Hasselroth.

I den slutliga handläggningen av ärendet har också verksjuristen Roger Waldenström och säkerhetschefen Mikael Svensson deltagit.



Petra Lundh

Anders Thoursie

Kopia till
Justitiedepartementet (Å)

Kommunikationsavdelningen
Rättsavdelningen
Biblioteket
Paula Ljunggren, chefssekreterare