Sveriges Kommuner och Regioner

YTTRANDE

2021-12-17

Vårt ärendenr:
21/01188

Ert dnr:
Fö2021/00796

Sektionen för digitalisering och inköp
Lotta Nordström

Försvarsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem SOU 2021:63

Sammanfattning (Sveriges kommuner och regioner, SKR:s sammanfattande synpunkter)

- SKR ser det som mycket anmärkningsvärt att ingen representant från regional eller kommunal sektor deltagit i utredningens viktiga arbete. Särskilt eftersom detta påtalats vid upprepade tillfällen i anslutning till remissvar på tidigare arbeten rörande dessa frågor. Kommuners och regioners särskilda organisation och deras specifika förutsättningar och verksamheter har därmed inte kommit att i tillräcklig omfattning beaktas i utredningens förslag.
- Staten behöver vidta kraftiga åtgärder för att stödja och höja informations- och cybersäkerheten i alla kommuner och regioner.
- Det bör inte införas någon särskild samrådsmyndighet. De samråd som ska genomföras bör ske med en utpekad aktör och det bör vara tillsynsmyndigheten.
- Reglerna bör utformas på samma sätt som redan beslutade regler om säkerhetsskyddsavtal och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet.
- Kommande regeringsuppdrag måste beakta hur en eventuell certifiering, med tillhörande krav, är inkluderande för samtliga aktörer, oaktat storlek, kompetens och tidigare erfarenhet.
- Förslaget kommer att hämma framtagning, driftsättande och uppdatering av säkerhetskänslig och samhällsviktiga informationssystem i kommunal och regional verksamhet samt i deras bolag och måste därför anpassas så att risken för detta minimeras.

Förbundets ställningstagande

SKR har – från de utgångspunkter förbundet har att beakta – följande synpunkter på det remitterade underlaget.

Allmänna synpunkter

Cybersäkerhetsutredningen har, liksom *Utredningen om säkerhetsskyddslagen* (SOU 2015:25) och *Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor* (SOU 2018:82) genomfört sitt utredningsuppdrag utan expert, sakkunnig eller annan representation från

Sveriges Kommuner och Regioner
Post: 118 82 Stockholm, *Besök:* Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, *Fax:* 08-452 70 50
Org nr: 222000-0315, info@skr.se, www.skr.se

kommunal eller regional sektor. Kommuners och regioners särskilda organisation och deras specifika förutsättningar och verksamheter har därmed inte kommit att i tillräcklig omfattning beaktas i utredningens förslag.

Följden har blivit en för kommunal sektor otydlig och svårtillämpad lagstiftning och ett förslag på tillsyns- och samrådsorganisation som blir inkonsekvent och som i stor utsträckning riskerar att begränsa möjligheten att bedriva ett effektivt och säkert arbete på kommunal och regional nivå.

Utredningen refererar till en mängd offentliga utredningar och myndighetsrapporter där det bland annat framförs att det finns brister i informations- och cybersäkerheten hos kommuner och regioner. Till exempel framfördes i betänkandet *reboot – omstart för den digitala förvaltningen* (SOU 2017:117) att det finns en risk för ökad fragmentering av kravställningar när fler aktörer utan samordning utfärdar regler på området, något som kan leda till att samma typ av information riskerar att få helt olika skydd beroende på var i förvaltningssystemet som den hanteras.

Såsom tidigare utredningar konstaterat är arbete med säkerhetsfrågor och i synnerhet säkerhetsskyddsfrågor mycket kostnadsdrivande och måste balanseras mot tillgängliga resurser och förväntningar hos medborgarna om effektiva och rättssäkra processer. Säkerheten höjs inte enbart med mer komplicerade och mer omfattande regelverk, särskilt som *Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering* (SOU 2021:1) konstaterat att hinder i form av svårigheter att tolka lagstiftning utgör ett stort problemområde. Det krävs också att nödvändiga resurser skjuts till och då inte enbart i form av pengar utan även i form av förbättrade samordningsmöjligheter, tillgång till utbildning och möjligheter till vägledning. Mycket av detta stöd saknas idag. Kommuner och regioner förväntas själva att hitta och rekrytera den kompetens som krävs och sedan göra de komplicerade bedömningar som många gånger ska grundas på information som man inte har tillgång till på grund av sekretess eller för att informationen enbart finns tillgänglig för en begränsad krets av försvars- och säkerhetsmyndigheter. Kommuner och regioner kommer att behöva mer konkret hjälp och stöd för att kunna nå den nivå av informations- och cybersäkerhet som förväntas av dem från statens och säkerhetsmyndigheternas sida.

Inte minst, utifrån utredningens egna slutsatser att en legaldefinition av begreppet verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet saknas, samt svårigheten att avgränsa denna verksamhet från samhällsviktig verksamhet i ett alltmer intrikat och digitaliserat beroendestyrt samhälle – visar utredningen behovet av stöd i denna typ av bedömning. En tydligare styrning och vägledning för vad som ska anses och tolkas som verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet behövs för att stärka säkerhetsskyddet och undvika fragmenterade kravställningar.

SKR efterlyser därför åtgärder från statens sida för att stödja och höja informations- och cybersäkerheten i alla kommuner och regioner och förväntar sig att göras delaktiga i de framtida utredningar som tillsätts som rör dessa frågor. Ökade risker för

att drabbas av sanktionsavgifter är i detta fall inte den säkerhetshöjande åtgärd som är mest effektiv.

Synpunkter per avsnitt och förbundets ställningstagande i kronologisk ordning

När det gäller de olika avsnitten i betänkandet har SKR följande synpunkter.

1.1 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Utredningens förslag	*SKR:s förslag*
_3_ a kap. Skyldigheter inför driftsättning av informationssystem	**_4_ a kap. Skyldigheter inför driftsättning av informationssystem**
1 §	1 §
Innan ett informationssystem som *har betydelse för säkerhetskänslig verksamhet* tas i drift, eller i väsentliga avseenden förändras, ska verksamhetsutövaren genom en särskild säkerhetsskyddsbedömning ta ställning till vilka säkerhetskrav i informationssystemet som är motiverade och se till att säkerhetsskyddet utformas så att dessa krav tillgodoses.	Innan ett informationssystem som *1. behandlar eller kan förutses komma att behandla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller* *2. rör säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet* tas i drift, eller i väsentliga avseenden förändras, ska verksamhetsutövaren genom en särskild säkerhetsskyddsbedömning ta ställning till vilka säkerhetskrav i informationssystemet som är motiverade och se till att säkerhetsskyddet utformas så att dessa krav tillgodoses.
Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om driftsättningen eller förändringen av informationssystemet är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Verksamhetsutövaren ska också samråda enligt 2 §.	Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om driftsättningen eller förändringen av informationssystemet är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Verksamhetsutövaren ska också samråda enligt 2 §.
Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen ska dokumenteras.	
Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, får det inte inledas.	

Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen ska dokumenteras.

Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, får det inte inledas.

Skälen till SKR:s förslag:

Rent systematiskt liknar det föreslagna förfarandet 4 kap. skyldigheter när en annan aktör kan få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet mer än 3 kap. säkerhetsprövning i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Därför anser SKR att det nya kapitlet bör benämnas 4 a kap. istället för 3 a kap.

Förslaget som det är formulerat inriktas enbart på informationssystem som har betydelse för säkerhetskänslig verksamhet och berör inte informationssystem som behandlar eller kan förutses komma att behandla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den aspekten regleras i 2 § men det finns enligt förslaget inte något regulatoriskt krav att göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning avseende informationssystem som behandlar eller kan förutses komma att behandla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Även om SKR:s förslag innebär att informationssystem av ringa eller inte mätbar betydelse för Sveriges säkerhet kommer att falla utanför lagen så hindrar det inte att frågan regleras i förordning om det finns ett fortsatt behov av särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning även för informationssystem som rör säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse som säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter av klassen begränsat hemlig.

Utredningens förslag	*SKR:s förslag*
2 §	2 §
Om lämplighetsprövningen enligt 1 § leder till bedömningen att det planerade förfarandet inte är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, ska verksamhetsutövaren samråda med *den myndighet som regeringen bestämmer (samrådsmyndigheten)*, innan ett informationssystem *som kan förutses komma att behandla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre* tas i drift, eller i väsentliga avseenden förändras.	Om lämplighetsprövningen enligt 1 § leder till bedömningen att det planerade förfarandet inte är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, ska verksamhetsutövaren samråda med *tillsynsmyndigheten*, innan ett *sådant* informationssystem tas i drift, eller i väsentliga avseenden förändras.
Samrådsskyldigheten gäller även i fråga om andra informationssystem än sådana som anges i första stycket, om obehörig åtkomst till systemen kan medföra en skada för Sveriges säkerhet som inte är obetydlig.	
Samrådsmyndigheten får besluta att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.	*Tillsynsmyndigheten* får besluta att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Skälen till SKR:s förslag:

SKR anser att det samrådsmyndigheten bör vara tillsynsmyndigheten i likhet med hur det i övrigt fungerar enligt säkerhetsskyddslagen. En annan ordning gör processen onödigt komplicerad. Särskilt förvirrande kan det vara om en kommun eller region eller något av deras bolag ska samråda med olika aktörer i olika frågor. Om tillsynsmyndigheten har svårigheter med samrådet bör den kunna inkludera andra säkerhetsskyddsmyndigheter som stöd. Om till exempel tillsynsmyndigheten vid en upphandling av ett informationssystem har accepterat lämpligheten av informationssystemet och samrådsmyndigheten därefter anser driftsättning vara olämplig, hamnar verksamhetsutövaren i en svår och märklig sits om det rör sig om olika myndigheter. Det är inte tydligt om tillsynsmyndigheten eller

samrådsmyndigheten ska ha sista ordet och vad som ska gälla om dessa myndigheter inte kommer överens i ett enskilt fall.

Med SKR:s föreslagna justering av texten i övrigt så blir bestämmelsen lättare att läsa, förstå och tillämpa. Samrådet är tänkt att kopplas till förfarandet när särskild säkerhetsskyddsbedömning ska tas fram, då kan det räcka med en hänvisning till den paragrafen och när förutsättningarna för den är uppfyllda.

Utredningens förslag	*SKR:s förslag*
3 §	3 §
Om verksamhetsutövaren inte samråder med *samrådsmyndigheten* trots att det finns en skyldighet att göra det, får *samrådsmyndigheten* inleda samrådet.	Om verksamhetsutövaren inte samråder med *tillsynsmyndigheten* trots att det finns en skyldighet att göra det, får *tillsynsmyndigheten* inleda samrådet.

Skälen till SKR:s förslag:

Se skäl ovan. SKR anser att samrådsmyndigheten bör vara tillsynsmyndigheten.

7 kap.

Utredningens förslag	*SKR:s förslag*
2 a §	1 §
Samrådsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av en verksamhetsutövare som	Tillsynsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av en verksamhetsutövare som
1. har åsidosatt sin skyldighet enligt 3 a kap. 2 § första och andra stycket,	1. har åsidosatt sina skyldigheter enligt någon av
2. har driftsatt eller förändrat ett informationssystem i strid med ett förbud som har meddelats med stöd av 3 a kap. 5 §, eller	[…]
3. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med samråd enligt 3 a kap. 2 §.	*d) 4 a kap. 1 §, 2 § första stycket eller 4 § eller föreskrifter som meddelats i anslutning till de bestämmelserna.*
	[…]
	4. har inlett ett förfarande i strid med förbud som meddelats med stöd av 4 kap. 11 §, har genomfört en överlåtelse i strid med ett förbud som meddelats

med stöd av 4 kap. 17 § *eller driftsatt eller förändrat ett informationssystem i strid med ett förbud som meddelats med stöd av 4 a kap. 5 §,* eller

5. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med samråd enligt 4 kap. 9 § eller 15 § *eller 4 a kap. 2 §.*

Skälen till SKR:s förslag:

Det bör enbart vara tillsynsmyndigheten som beslutar om sanktioner. En annan modell riskerar att urholka begreppet samråd. Att tillsynsmyndigheten har en roll i detta borgar också för en enhetligare praxis och det är mer sannolikt att tillsynsmyndigheten har relevant insyn och kännedom om de verksamheter som de har tillsynsansvar över.

Om SKR:s förslag att ha bestämmelserna i 4 a kap. istället för 3 a kap. accepteras kan dessutom 7 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen uppdateras i enlighet med SKR:s förslag ovan. Det gör att reglerna om sanktioner hålls samman och blir mer stringenta. SKR noterar också att utredningen endast verkar kopplat sanktioner till lämplighetsprövning och samråd. Av systematiska skäl och för att stärka säkerheten ytterligare föreslår SKR att sanktionsmöjlighet även kopplas till genomförandet av särskild säkerhetsskyddsbedömning och godkännande inför driftsättning. Det bör även läggas till att sanktioner ska kunna beslutas för den som inte följer föreskrifter som meddelats i anslutning till bestämmelserna.

Utredningens förslag	*SKR:s förslag*
9 §	9 §
En sanktionsavgift ska betalas till *samråds- eller* tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.	En sanktionsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet

Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i första stycket, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Skälen till SKR:s förslag:

Sanktionsavgifter bör betalas till den som bedriver tillsyn och inte den som enbart utövar en samrådsfunktion. Det riskerar att urholka begreppet samråd. Sanktionsavgiften tillfaller dessutom staten oavsett till vilket konto som avgiften betalas in.

8 kap.

Utredningens förslag	*SKR:s förslag*
4 §	4 §
Beslut om föreläggande enligt *3 a kap. 2 §*, 4 kap. 9 och 15 §§ och 6 kap. 4 och 6 §§ eller sanktionsavgift enligt 7 kap. 1, 2 *och 2 a* §§ eller beslut om förbud enligt *3* a kap. 5 § får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. När ett sådant beslut överklagas är *samråds- eller* tillsynsmyndigheten motpart. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.	Beslut om föreläggande enligt 4 kap. 9 och 15 §§, *4 a kap. 2 § andra stycket* och 6 kap. 4 och 6 §§ eller sanktionsavgift enligt 7 kap. 1, 2 §§ eller beslut om förbud enligt *4* a kap. 5 § får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. När ett sådant beslut överklagas är tillsynsmyndigheten motpart. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om förbud enligt 4 kap. 11, 17 och 18 §§ och föreläggande enligt 4 kap. 12 och 19 §§ får överklagas till regeringen.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Skälen till SKR:s förslag:

Förslagen utgör logiska följdförslag i enlighet med skälen till SKR:s förslag att ha bestämmelserna i 4 a kap. istället för 3 a kap. ovan.

12 Certifiering av nätverks och informationssystem

SKR delar utredningens förslag angående ett regeringsuppdrag för att vidare analysera och ge förslag på former för en eventuell certifiering av IKT-produkter, men vill särskilt belysa vikten av ett deluppdrag som säkerställer att ett sådant förslag tar särskild hänsyn till samtliga offentliga aktörers förutsättningar.

Ett område som idag kan ses som styrt ur ett normerande och certifierande perspektiv är signalskydd så som det är reglerat i Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (FFS 2021:1). Samtidigt innebär denna normering ett betydande arbete för den verksamhetsutövare som vill implementera en signalskyddsorganisation

avseende åtgärder och inte minst utbildning. Konsekvensen för många mindre verksamhetsutövare blir inte sällan omfattande arbete och långa väntetider för att kunna utbilda sin personal enligt gällande författningskrav, vilket inte sällan leder till att mindre verksamhetsutövare ställs utanför möjligheten att nyttja signalskydd. Således anser SKR att det är av stor vikt att i det eventuella regeringsuppdrag som ges särskilt beakta hur en eventuell certifiering, med tillhörande krav, är inkluderande för samtliga aktörer, oaktat storlek, kompetens och tidigare erfarenhet.

13.8 Ytterligare stärkt samrådsroll

Enligt förslaget är det regeringen som ska besluta om vilka myndigheter som är samrådsmyndigheter. Betänkandet antyder emellertid att det bör röra sig om antingen Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten (jfr avsnitt 17.5, s. 487). SKR utgår härmed från att det tentativt ska vara Säkerhetspolisen som blir samrådsmyndighet för kommuner, regioner samt för deras bolags verksamheter. Förslaget bygger på att samrådsmyndigheterna skulle vara andra myndigheter än tillsynsmyndigheterna.

SKR anser att samrådsmyndigheterna i likhet med bestämmelserna om samråd vid upphandling och samarbeten i övrigt alltid bör vara samma myndighet, det vill säga tillsynsmyndigheten. Ytterligare samrådsmyndigheter riskerar att göra en redan komplicerad process ännu mer komplicerad. Därtill kommer den omständighet som innebär att 290 kommuner, 21 regioner samt deras bolag kommer att behöva konkurrera med statliga myndigheter och privata verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet för att få till stånd samråd med samrådsmyndigheten inför driftsättning eller väsentligt ändrade informationssystem. .

Förslaget är tänkt att omfatta alla system som har betydelse för säkerhetskänslig verksamhet utan begränsningar – vilket kommer att innebära att även informationssystem som har ringa eller inte har mätbar eller inte relevant konsekvens med bäring på Sveriges säkerhet kan komma att omfattas och det måste tas fram särskilda säkerhetsskyddsbedömningar. Detta kommer att innebära en synnerligen stor administrativ börda för kommuner, regioner och deras bolag samt vara mycket kostnadsdrivande. Vidare kan förslaget leda till att drift och utveckling av verksamhetsviktiga informationssystem kommer att försenas med svårförutsedda negativa konsekvenser för kommuner, regioner, deras bolag samt medborgarna.

17.5 Förslaget om stärkt samrådsroll

SKR delar inte utredningens bedömning att kravet på särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning inte kommer att medföra något betydande merarbete. Tvärtom innebär detta arbete tillsammans med ökade krav på dokumentation och särskilda beslut samt begäran om samråd ett kraftigt ökat merarbete.

Utredningen drar också den felaktiga slutsatsen att samrådsprocessens tidsutdräkt är beroende av hur underlaget är utformat och att verksamhetsutövaren själv har en möjlighet att påverka hur lång tid samrådet kommer att ta. Eftersom samrådsmyndigheten kommer att behöva hantera samråd från ett mycket stort antal verksamhetsutövare från såväl offentlig (däribland 290 kommuner 21 regioner samt andra statliga myndigheter) som privat sektor kommer en stor del av hur lång tid samrådsprocessen tar bero på samrådsmyndighetens ärendebalanser. Utredningen har uppgett att ökningen av antalet samråd inte blir annat än begränsad. SKR ställer sig tveksam till den bedömningen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape

Ordförande