

Kommunstyrelsen

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

*Yttrande till infrastrukturdepartementet*

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen antar föreslaget yttrande enligt bilaga 2 till tjänsteskrivelsen daterad den 14 april 2021.

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen förklarar paragrafen omedelbart justerad.

### Sammanfattning

Under 2019 beslutade regeringen att uppdra åt en särskild utredare att kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv IT-drift samt hur dessa behov tillgodoses. Utredaren fick även i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för statliga myndigheter, kommuner och landsting (numera regioner) att med bibehållen säkerhet utkontraktera IT-drift till privata leverantörer och vid behov lämna författningsförslag. Utredningens allmänna utgångspunkt har varit att modernisera lagstiftningen för att den ska anpassas till rådande tekniska förhållanden och att samhället ska kunna tillgodogöra sig teknikutvecklingen i sin verksamhet. Utredningen har utrett hur införandet av en ny sekretessbrytande grund skulle kunna bidra till en lösning av problemet med sekretess för uppgifter som blir tillgängliga för leverantörer av IT-tjänster.

### Ärendet

#### Utredningens uppdrag

Under 2019 beslutade regeringen att uppdra åt en särskild utredare att kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv IT-drift samt hur dessa behov tillgodoses. Utredaren fick även i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för statliga myndigheter, kommuner och landsting (numera regioner) att med bibehållen säkerhet utkontraktera IT-drift till privata leverantörer och vid behov lämna författningsförslag. Utredningens allmänna utgångspunkt har varit att modernisera lagstiftningen för att den ska anpassas till rådande tekniska förhållanden och att samhället

ska kunna tillgodogöra sig teknikutvecklingen i sin verksamhet. Utredningen har utrett hur införandet av en ny sekretessbrytande grund skulle kunna bidra till en lösning av problemet med sekretess för uppgifter som blir tillgängliga för leverantörer av IT-tjänster.

Utredningen (även benämnd It-driftsutredningen), har nu överlämnat ett delbetänkande inom området. Utredningens slutbetänkande ska redovisas senast den 15 oktober 2021 och kommer fokusera på samordnad statlig IT-drift.

## **Utredningen och författningsförslag i korthet**

### **En kartläggning av statliga myndigheters IT-drift redovisas**

Utredningen innehåller en kartläggning och en analys över statliga myndigheters behov av en säker och kostnadseffektiv IT-drift. I kartläggningen ingår även en internationell omvärldsanalys. Av kartläggningen framgår bland annat att både små och stora myndigheter bedriver samhällsviktig verksamhet och hanterar uppgifter som ställer höga krav på säkra IT-driftslösningar. Kartläggningen visar att nästan 90 procent av de 158 myndigheter som besvarat en enkät inom ramen för utredningen hanterar någon form av skyddsvärd information i sin verksamhet. Vanligast är att myndigheterna hanterar olika typer av sekretessreglerade uppgifter och känsliga personuppgifter. Hälften av myndigheterna arbetar systematiskt med informationssäkerhet i hela eller delar av verksamheten, medan hälften endast har påbörjat eller ska påbörja sitt informationssäkerhetsarbete. De största hindren för säker IT-drift anges vara bristande informationsklassificering och avsaknad av kompetens inom IT, IT-säkerhet och beställarkompetens. Kompetensbrist ses som en riskfaktor för säker IT-drift både bland små och stora myndigheter. Många myndigheter har utkontrakterat IT-drift på något sätt, t.ex. genom att använda molntjänster från tjänsteleverantörer. När det gäller framtida behov ser många myndigheter att de fortsatt har behov av att kunna utkontraktera IT-drift och använda molntjänster samt att bedriva viss IT-drift i egen regi. Många myndigheter pekar på behovet av att de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering tydliggörs samt anger att det finns ett intresse av en samordnad statlig IT-drift.

### **Överföring av personuppgifter till tredjeland enligt dataskyddsförordningen**

I utredningen konstateras att det enbart är tillåtet att överföra personuppgifter till en mottagare i ett land utanför EU eller EES om det kan ske på någon av de grunder som anges i dataskyddsförordningen. Utredningen bedömer att det utgör en överföring av personuppgifter till tredjeland när en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde behandlar personuppgifter genom användning av utrustning som finns i tredjeland. Det saknar betydelse hur lång eller kort tid som utrustningen används, och om uppgifterna är krypterade eller pseudonymiserade – det är ändå fråga om personuppgifter och en överföring av sådana uppgifter. Standardavtalsklausuler är en lämplig skyddsåtgärd som kan läggas till grund för överföring av personuppgifter till tredjeland om det i mottagarens land finns ett grundläggande rättighetsskydd och en möjlighet att göra detta skydd gällande inför domstol eller annan oberoende instans. EU-domstolen har ogiltigförklarat ett beslut som kommissionen fattat om att det finns en adekvat skyddsnivå för personuppgifter i USA,

mot bakgrund att det grundläggande rättsskyddet i USA inte ger en sådan nivå av skydd som krävs enligt dataskyddsförordningen. Utredningen bedömer att domstolens konstateranden avseende rättsläget i USA vad gäller inskränkningar av grundläggande rättigheter och tillgången till rättsmedel och oberoende prövning äger giltighet även i förhållande till övriga grunder för överföring av personuppgifter till USA enligt dataskyddsförordningen, eftersom kravet på skyddsnivå är densamma oavsett vilken grund som tillämpas.

### **Utkontraktering och röjande enligt offentlighets- och sekretesslagen**

I kapitel 8 i delbetänkandet analyseras röjandebegreppet i offentlighets- och sekretesslagen. Röjandebegreppet är avgörande vid bedömningen om sekretessbelagda uppgifter ska anses röjda vid en utkontraktering av it-drift. Frågan om utkontraktering av it-drift innebär ett röjande enligt offentlighets- och sekretesslagen har behandlats i många utredningar och utifrån denna aspekt görs en översiktlig genomgång inom ämnet (kapitel 9 i delbetänkandet). Utredningen bedömer att en myndighet som utkontrakterar it-drift faktiskt har lämnat ut de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen till tjänsteleverantören. Detta gäller oavsett om omständigheterna när uppgifterna tillgängliggjordes tjänsteleverantören var sådana att man - till exempel på grund av kryptering eller annan teknisk säkerhetsåtgärd – inte måste räknat med att tjänsteleverantören eller någon annan utomstående skulle komma att ta del av uppgifterna. Uppgifterna är röjda enligt offentlighets- och sekretesslagen eftersom ett utlämnande är en form av röjande.

### **Förslag till en sekretessbrytande bestämmelse**

Utifrån att utredningen bedömer att en utkontraktering av it-drift innebär ett röjande enligt föreslås att en sekretessbrytande bestämmelse förs in i offentlighets- och sekretesslagen. Genom att införa en sådan bestämmelse kan myndigheternas behov av att utkontraktera it-drift tillgodoses (kapitel 10 i delbetänkandet). Utredningen föreslår att den sekretessbrytande bestämmelsen ska ta sikte på fall då uppgifter lämnas ut till privata tjänsteleverantör eller andra myndigheter som har i uppdrag att endast utföra teknisk bearbetning eller teknisk lagring för den utlämnande myndighetens räkning. Ett utlämnande ska inte få ske om det inträffar som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av utkontrakteringen. Det är viktigt att poängtera att endast sekretesshänsyn kan tas vid denna bedömning. Det finns alltså inte utrymme att inom ramen för intresseavvägningen beakta andra hänsyn som t.ex. om det från mera allmänna utgångspunkter är lämpligt att utkontraktering sker. Eftersom förslaget bygger på att varje aktör själv ska svara för intresseavvägningen är det svårt att i detta läge bedöma hur bedömningar och praxis kan komma att utvecklas. Utifrån utredningens kartläggning konstateras det att statliga myndigheter ser kompetensbrist som den största riskfaktorn för säker it-drift. Motsvarande bild framkommer i rapporter etc. som avser kommuner och regioner. Många statliga myndigheter anser även att det är svårt att upprätthålla kompetens för att göra avvägningar mellan säker och kostnadseffektiv it-drift. För att säkerställa utkontraktering med bibehållen säkerhet bedömer utredningen att den sekretessbrytande bestämmelsen med intresseavvägning bör kompletteras med central vägledning och stöd till statliga

myndigheter, kommuner och regioner. Denna vägledning avser utredningen att återkomma med förslag om detta i sitt slutbetänkande.

Bestämmelsen som föreslås av utredningen avser enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring. Avgränsningen innebär att tjänster som visserligen innefattar moment av teknisk bearbetning eller teknisk lagring, men som inte enbart avser sådan bearbetning eller lagring, inte omfattas av bestämmelsen. Utkontraktering av arbetsuppgifter som är hänförliga till vård- och omsorgssektorns behandling av personuppgifter vid journalföring, bedömning av röntgenbilder eller patientrådgivning utgör exempel på utkontraktering som faller utanför tillämpningsområdet.

### **En inskränkt meddelarfrihet**

Vidare föreslås att meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska inskränkas för den krets av personer som träffas av tystnadspliktslagen. Detta föreslås ske genom ett tillägg i 44 kapitlet i offentlighets- och sekretesslagen.

## **Stadsledningskontorets synpunkter och förslag på yttrande**

### **Höga krav på digital utveckling för att möta välfärdsutmaningar**

Behovet av utkontraktering av IT-drift är stort eftersom alternativet till utkontraktering av IT-drift inte nödvändigtvis är säkrare än extern drift. Intern drift förutsätter rätt kompetens vilket många gånger saknas med anledning av möjligheter och kostnader för att anställa, attrahera eller behålla den typ av kompetens som krävs att upprätthålla samma höga nivå av säkerhet som externa leverantörer. Sårbarhet för omväxlande, nya cyberhot och risken för avbrott kan även vara större vid intern IT-drift. Intern drift är inte generellt sett kostnadseffektiv i detta sammanhang.

Nacka kommun ställer höga krav på att den digitala utvecklingen fortsätter i hög takt för att möta framtidens välfärdsutmaningar. Detta är inte minst en angelägen fråga under rådande pandemi då behovet av digitala lösningar är stort för att kommuner fortsatt ska kunna tillhandahålla effektiva och nödvändiga välfärdstjänster till sina kommunmedborgare. Under pandemin med covid-19 har det blivit än mer tydligt att vissa människor har ett extra stort behov av stöd utifrån exempelvis psykisk ohälsa, arbetslöshet eller isolering. Kommunen måste i sådana fall kunna nyttja digitala tjänster för att kunna fullfölja sitt ansvar och erbjuda riktat och behovsanpassat stöd. För kontakten med unga måste kommunen även kunna erbjuda tjänster där unga befinner sig vilket ofta är på digitala plattformar.

### **Informationshanteringen inom staten och kommunerna skiljer sig åt**

Utifrån utredningens direktiv framgår att en kartläggning av *statens* utkontraktering av it-drift ingick i det uppdrag regeringen gav utredningen. Av resultatet av kartläggningen är det slående att alla myndigheter, oavsett statliga eller kommunala, står inför stora utmaningar inom området. En väsentlig skillnad är dock följande. Till skillnad från statliga myndigheter hanterar kommuner och regioner information som spänner över olika myndigheter



(nämnder i kommunen) och en variation av olika uppgifter som omfattas sekretess, känsliga personuppgifter men också uppgifter om samhällsviktig verksamhet och uppgifter som omfattas av säkerhetsskydd. Utifrån den stora och varierande informationsmängd som hanteras av kommunerna i vardagen är det av stor vikt att såväl delbetänkandet som kommande slutbetänkande tar höjd för dessa aspekter. Utredningens allmänna utgångspunkt är att modernisera lagstiftningen för att den ska anpassas till rådande tekniska förhållanden och att samhället ska kunna tillgodogöra sig teknikutvecklingen i sin verksamhet. I detta uppdrag måste särskild hänsyn tas till kommunernas förutsättningar och utmaningar vilket tyvärr inte avspeglas i delbetänkandet.

### **Positivt att rättsläget klargörs vad gäller röjandebegreppet enligt offentlighets- och sekretesslagen**

Det osäkra rättsläget kan ha bidragit till en uppbromsning av digitaliseringen men även att många myndigheter lagt avsevärda resurser på tolkning och anpassning istället för nyttorealiserings. Det gäller såväl redan gjorda investeringar som stora kommande investeringar till följd av välfärdsutmaningar. Utifrån dessa aspekter är det positivt att utredningen genomlyser vad som egentligen utgör ett röjande enligt offentlighets- och sekretesslagen. Då tidigare utredningar inom området inte haft någon samsyn i frågan har det gett upphov till olika tolkningar. Utifrån att utredningen bedömer att utkontraktering av IT-tjänster utgör ett röjande är det nödvändigt att en ny sekretessbrytande bestämmelse för detta ändamål införs i lagstiftningen. På så sätt bromsas inte den digitala utvecklingen upp.

### **Avsnittet om dataskydd ger ingen klarhet inom området**

Det kan konstateras att avsnittet 7 i utredningen tenderar att snarare skapa förvirring än klarhet vad gäller dataskyddaspekten. Det ingår i utredningens uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av IT-drift till privata tjänsteleverantörer med särskild uppmärksamhet på frågor som rör överföring av personuppgifter till tredjeland. Då det dock i slutändan är EU-domstolen som avgör hur dataskyddsförordningens bestämmelser ska tolkas vilket sedermera medför att avsnittet om dataskydd inte ger någon klarhet inom området. Det är ytterst begreppet ”röjande” enligt offentlighets- och sekretesslagen som är den centrala frågeställningen i delbetänkandet och då skapar tyvärr avsnittet i kapitel 7 mer förvirring inom ett redan komplext område.

### **Vägledningar inom området måste anpassas efter kommuners komplexitet**

Nacka kommun har vissa farhågor att den intresseavvägning som föreslås göras vid utkontraktering av IT-drift åter igen skapar förvirring och tolkningsutrymme inom området. I utredningen utlovas att den intresseavvägning som ska göras vid tillämpning av den sekretessbrytande bestämmelsen ska kompletteras med en central vägledning och återkomma med förslag om i sitt slutbetänkande. Nacka kommun påtalar behovet av att denna vägledning är anpassad även för kommuner och regioner. Utifrån att förevarande utredning fokuserar på statlig IT-drift finns det en risk att vägledningen enbart tar sin utgångspunkt från statliga myndigheters förutsättningar. Vägledningen måste även vara färdigställd i god tid innan lagstiftningen träder i kraft så att den hinner implementeras i verksamheterna. Vägledningen behöver även vara tydlig så att myndigheter inte framöver

lägger tid och resurser på tolkning av bestämmelsen vilket motverkar syftet nu när det rättsliga läget klagörs och tillämpningen ska förenklas. Den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen måste innebära en lättnad och inte bringa mer oklarhet inom området.

Det kan avslutningsvis även ifrågasättas om inte staten måste ta ett övergripande ansvar för att hantera vissa risker förenade med it-driftslösningar och molntjänster som enskilda kommuner eller regioner har svårt att bedöma eller påverka. Paralleller kan dras till sådana hot- och riskbedömningar för Sveriges säkerhet där en kommun har svårt att fånga helheten vid t.ex. uthyrning av hamnar till utländska bolag och där staten måste ge styrningar eller underlag.

## **Ekonomiska konsekvenser**

Av delbetänkandet framgår att ett införande av en sekretessbrytande bestämmelse med villkor i form av intresseavvägning inledningsvis kan ställa krav på vissa förändringar i rutiner vid genomförande av upphandlingar som kan kräva mer tid och resurser för varje enskild aktör. Det kan därmed antas att den nya administrativa rutinen inledningsvis medför vissa merkostnader för aktörerna. Över tid, i takt med att rutiner etableras och aktörerna får mer erfarenhet, bör arbetssättet i högre grad kunna standardiseras och eventuella ökade kostnader för den nya rutinen kunna minska.

## **Konsekvenser för barn**

Förslaget till beslut har inga konsekvenser för barn.

## **Bilagor**

1. Sammanfattning och författningsförslag (utdrag ur SOU:2021)
2. Förslag på yttrande

Sidrah Schaidler  
Stadsjurist  
Stadsledningskontoret

Hans-Otto Halvorsen  
Stöd- och servicedirektör  
Stadsledningskontoret

Anneli Sagnérius  
Kommunjurist  
Juridik- och kansli

Brita Rösblad Molavi  
Enhetschef  
Digitaliseringsenheten