

# Sammanfattning

## Inledning

En säker och kostnadseffektiv it-drift är en förutsättning för den offentliga förvaltningens digitalisering. Statliga myndigheter, kommuner och regioner ansvarar för att verksamhetens it-driftslösningar stödjer en effektiv verksamhetsutveckling och uppfyller krav på säkerhet (säkerhetsskydd, sekretess och dataskydd) och kostnadseffektivitet. It-drift kan bedrivas i egen regi, genom utkontraktering till tjänsteleverantör eller genom samordnad it-drift. Vilken it-driftslösning som är den mest lämpade beror på verksamhetens uppdrag och vilka uppgifter som hanteras i verksamheten.

Utkontraktering av it-drift och användning av molntjänster är ett vanligt sätt för statliga myndigheter, kommuner och regioner att hantera sin it-drift. Det råder dock en viss osäkerhet bland dessa aktörer när det gäller de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer. 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. Detta medför att en del aktörer avvaktar med beslut om it-drift, vilket kan få negativa konsekvenser för verksamhetens utveckling, säkerhet och kostnad.

## Vårt uppdrag och innehållet i delbetänkandet

Syftet med utredningen är enligt våra direktiv att ”skapa bättre förutsättningar för den offentliga förvaltningen att få tillgång till säker och kostnadseffektiv it-drift genom antingen samordnad statlig it-drift eller genom tydligare rättsliga förutsättningar för att kunna anlita privata leverantörer av it-drift”.

I detta delbetänkande fokuserar vi på förutsättningarna för statliga myndigheter, kommuner och regioner att utkontraktera it-drift. Vi redovisar en rättslig analys av förutsättningarna för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer och lämnar två författningsförslag: ett förslag till sekretessbrytande bestämmelse i OSL om utkontraktering av it-drift och ett förslag om inskränkt meddelarfrihet. I delbetänkandet redovisar vi också en kartläggning av statliga myndigheters it-drift och en omvärldsanalys med erfarenheter från andra länder.

I vårt slutbetänkande som ska redovisas senast den 15 oktober 2021 kommer vi att fokusera på samordnad statlig it-drift. Vi kommer att analysera svenska erfarenheter av samordnad statlig it-drift och de säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningarna för samordnad it-drift. Vi redovisar också våra förslag om samordnad, säker och kostnadseffektiv statlig it-drift.

### Vår kartläggning av statliga myndigheters it-drift

Vår kartläggning bygger på en enkät till 200 statliga myndigheter, fallstudier av fem myndigheter och en workshop med företrädare för 16 myndigheter. Vi har analyserat myndigheternas informationshantering och säkerhet, hur deras it-drift och kostnader för it-drift ser ut i dag, deras framtida behov av it-drift och vilka eventuella hinder för säker och kostnadseffektiv it-drift som finns.

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 enkäten 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 är bristande informationsklassificering och avsaknad av kompetens inom it och säkerhet men också beställarkompetens. Kompetensbrist ses som en riskfaktor för säker it-drift både bland små och stora myndigheter. De största

hindren för kostnadseffektiv it-drift är höga krav på säkerhet, olika typer av inlåsningseffekter men även kompetensbrist.

Vår enkät visar att myndigheternas it-drift både skiljer sig åt och har stora likheter. Många myndigheter har utkontrakterat it-drift på något sätt, t.ex. genom att använda molntjänster från tjänsteleverantörer. Bland myndigheterna uppger 33, 32 och 95 procent att de använder någon form av IaaS-, PaaS- respektive SaaS-tjänster. Kartläggningen visar även att myndigheterna har behov av it-drift i egen regi och att det i dag finns minst 220 datacenter i den svenska statsförvaltningen. Dessa datacenter är dock av varierande karaktär, från större serverhallar till mindre utrymmen i myndigheternas lokaler. Större myndigheter har i regel högre kostnader för it-drift. Dock finns ett särskilt tydligt samband mellan de som har höga it-driftskostnader och de som bedriver samhällsviktig verksamhet eller som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll. Många myndigheter har samordnat sin it-drift med andra myndigheter. Denna samordning har i flera fall skett på initiativ av myndigheterna själva och omfattar allt från enklare applikationsdrift till att en myndighet tillhandahåller all it-verksamhet åt en annan myndighet som ett helhetsåtagande.

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. Många myndigheter (57 procent) är även intresserade av en samordnad statlig it-drift. Uppfattningarna varierar något om vilka tjänster som bör ingå i ett samordnat åtagande, men många framhåller att fokus bör ligga på standardiserade tjänster.

## Erfarenheter från andra länder

I Danmark, Finland och Nederländerna har inriktningen för den digitala förvaltningen inneburit att it-driftsrelaterade resurser och processer koncentrerats och konsoliderats till ett fåtal organisationer och servicecenter. Denna inriktning skiljer sig något mot utvecklingen i Storbritannien, och sedermera Norge, där marknadsplatser för molntjänster etablerats i syfte att göra det lättare för offentliga verksamheter att upphandla it-tjänster. Bakomliggande motiv till

samtliga länders strategier har dock varit effektivisering och kostnadsbesparingar. I Storbritannien anfördes även möjligheten att främja brittiska små- och medelstora it-tjänsteleverantörer som argument. Flera av länderna framhåller att genomförda reformer lett till effektivisering, men framför allt förbättrade möjligheter till digital utveckling. Dock är det svårt att veta exakt hur effektiva satsningarna har varit då länderna inte genomfört jämförbara utvärderingar både före och efter reformerna.

Samtliga länder i omvärldsanalysen lyfter en liknande problematik med osäkerhet avseende de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-verksamhet. Ett ökat fokus på informations- och cybersäkerhet har lett till att länderna upprättat nationella cybersäkerhetsmyndigheter och kompetenscentra. Det är möjligt att båda ansatser med servicecenter och marknadsplatser för molntjänster lett till en koncentration av kompetens avseende bl.a. it-säkerhet och att upphandling gett förutsättningar för kravställning som bidragit till bättre informationssäkerhet.

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

Det är bara 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 kapitel V i dataskyddsförordningen. Vi 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 dataskydds-

förordningen. Vår bedömning är 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**

Vi bedömer att en myndighet som utkontrakterar it-drift har lämnat ut de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen till tjänsteleverantören. Detta gäller oavsett om omständigheterna när uppgifterna tillgängliggjordes tjänsteleverantören var sådana att man – t.ex. pga. kryptering eller annan teknisk säkerhetsåtgärd – inte måste ha räknat med att tjänsteleverantören eller någon annan utomstående skulle komma att ta del av uppgifterna. Uppgifterna är röjda enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eftersom ett utlämnande är en form av röjande.

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

Vi föreslår att det i 10 kap. 2 a § OSL införs en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på fall då uppgifter lämnas ut till företag eller en annan enskild (tjänsteleverantör) eller till en annan myndighet som har i uppdrag att utföra endast teknisk bearbetning eller teknisk lagring av de uppgifter som lämnas ut för den utlämnande myndighetens räkning.

Ett utlämnande ska – enligt den föreslagna bestämmelsen – inte ske om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av utkontraktering.

### **En inskränkt meddelarfrihet**

Vi föreslår att meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska inskränkas för den krets av personer som träffas av tystnadspliktslagen.