

Datum
2022-03-14

Vår beteckning
FK 2021/021051

Infrastrukturdepartementet
Diarienummer: I2021/03265
103 33 Stockholm

Försäkringskassans remissvar avseende Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift (SOU 2021:97)

Utifrån de ökade kraven på robusthet och rådighet bedömer Försäkringskassan att Sveriges digitala suveränitet behöver säkras.¹ Statsförvaltningens förmåga att upprätthålla verksamhetskritisk it-drift har blivit avgörande för att samhället ska fungera även under kris och i värsta fall krig.

Försäkringskassan anser att utredningen innehåller en gedigen beskrivning av behovet men anser det vara en brist i betänkandet att denna analys inte leder till några förslag avseende infrastruktur för säkra statliga datacenter eller hur skyddet av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska stärkas.

Försäkringskassan avstyrker att samhällsviktig verksamhets behov av nya tjänster i första hand bör tillgodoses genom privata leverantörers tjänster. Vår uppfattning är istället att huvudregeln bör vara att effektivitetskrav och förväntningar på ökad kundnytta alltid ska vägas mot de systemperspektiv som gör sig gällande i statlig kärnverksamhet och /eller samhällskritisk verksamhet.

Försäkringskassan tillstyrker förslaget om att upprätta permanenta former för samordnad säker statlig it-drift men avstyrker förslaget med en utpekad samordnande myndighet till förmån för att leverantörsmyndigheterna säkerställer samordningen.

¹ Försäkringskassan *Vitbok Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt* (2019) dnr 013428-2019 s. 29

Datum
2022-03-14

Vår beteckning
FK 2021/021051

10.4.2 Tjänster från privata leverantörer ska som utgångspunkt upphandlas samordnat

Upphandlingar kan ha långa ledtider när det finns flera konsumenter av en tjänst i det fall behoven inte är helt överensstämmande. Försäkringskassan anser inte att utredningen tillräckligt vägt risken för förlängda ledtider mot den nytta den föreslagna samordningen ska ge.

Försäkringskassan ser att det finns en risk för att statsförvaltningen samlat får ett stort beroende till ett fåtal privata it-leverantörer om upphandlingar samordnas ytterligare. Utredningen har inte problematiserat huruvida detta leder till försämrad konkurrens, inlåsnings effekter och om mindre, nya, innovativa företag missgynnas vid ökad samordning av upphandling.

10.4.3 Ett samordnat statligt tjänsteutbud ska utgå från samlade behov och befintlig förmåga

Det är viktigt att klargöra att Försäkringskassan, utöver regeringsuppdraget Samordnad säker statlig it-drift, tillhandahåller it-tjänster med stöd av förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och andra regeringsuppdrag. Exempelvis är deltagandet i uppbyggnationen av den nationella digitala infrastrukturen reglerat i ett särskilt regeringsbeslut (I2022/00102).

Försäkringskassan anser att det inte är tydligt vilka tjänster som ska ingå i det samordnade statliga tjänsteutbudet och att det även fortsättningsvis behöver finnas möjligheter att tillhandahålla tjänster med stöd av redan befintliga och nya bemyndiganden.

Utredningen föreslår att i det fall anslutande myndighet har önskemål om it-tjänst som inte finns i det samordnade utbudet kan den samordnande myndigheten och en leverantörsmyndighet komma överens om utveckling av den nya tjänsten. Enligt förslaget är leverantörsmyndighets åtagande gentemot den samordnande myndigheten och begränsat till utvecklingsinsatsen. Försäkringskassan anser att det nödvändigt att även klargöra förvaltningsansvar och hur finansiering av dessa tjänsters livscykelhantering ska säkerställas.

Datum
2022-03-14

Vår beteckning
FK 2021/021051

10.4.4 Behov av nya tjänster bör i första hand tillgodoses genom samordnad upphandling av privata leverantörers tjänster

Försäkringskassan delar inte utredningens bedömning utan anser att utkontraktering ska enbart väljas om detta är lämpligt, lagligt och kostnadseffektivt och bedömningen behöver göras i varje enskilt fall. Det är viktigt att beakta att en it-lösning kan upprätthålla hög nivå av informationssäkerhet och ha god it-säkerhet utan att adekvata krav på rådighet uppfylls. Kraven på rådighet bör inte avgränsas till enbart det som är säkerhetsskyddsklassificerat utan behöver även omfatta allt som behövs för att kunna säkerställa verksamhetskritiska system vid en kris eller värsta fall, krig.

Försäkringskassans bedömning är att det finns konflikter mellan tredjeländers myndigheters möjligheter att begära ut data som lagras hos tjänsteleverantörer under dess jurisdiktion och unionsrättsliga respektive svenska bestämmelser gällande dataskydd och sekretess. Utgångspunkten för diskussionen om samhällsbärande verksamhet i it-miljö bör dock inte vara dessa normkonflikter, utan de principiella frågor som uppstår när kontrollen över verksamhetens uppgifter överlämnas till privata företag eller andra länders myndigheter.²

Betänkandets bedömningar och förslag kan tolkas som att det finns ett motsatsförhållande mellan anskaffning av privata it-tjänster och drift med statligt huvudmannaskap. Försäkringskassan anser att detta inte stämmer i praktiken. Paketering av privata och egenutvecklade komponenter med egen it-drift är tvärtom Försäkringskassans vanligaste leverans av it-driftstjänster.

10.6.3 Säkerhetskraven påverkar utformningen av en samordnad statlig it-drift

Försäkringskassan anser att det är en brist att det saknas förslag för att uppnå den redundans som utredningen nämner och noterar att det saknas resonemang om krav på redundans vid utkontraktering av samhällsviktig statlig it-drift.

² Försäkringskassan *Vitbok Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt* (2019) dnr 013428-2019 s. 29

Datum
2022-03-14

Vår beteckning
FK 2021/021051

10.6.4 En samordnad lösning ska minimera riskerna med aggregerade informationsmängder

Försäkringskassan anser att det saknas resonemang huruvida den föreslagna samordnade upphandlingen kan leda till att statsförvaltningen samlat får ett beroende av ett fåtal leverantörer. En koncentring till ett fåtal leverantörer kan öka risken för aggregerade informationsmängder utan att statsförvaltningen eller enskilda myndigheter kan identifiera detta förhållande.

10.6.7 Hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i det samordnade statliga tjänsteutbudet

Försäkringskassan anser att det är en brist i betänkandet att det helt saknas förslag på hur skyddet av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska förbättras.

Genom att utesluta möjligheter till att erbjuda tjänster för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kommer myndigheter att behöva bibehålla egen särskild it-drift för dessa uppgifter. Detta kan leda både till högre kostnader och lägre säkerhet om varje myndighet inte kan säkerställa tillräcklig kompetens eller fysisk infrastruktur.

Försäkringskassan bedömer att avgränsningen i praktiken kan försvåra möjligheterna till anslutning till det samordnade tjänsteutbudet eftersom en total fysisk, logisk och geografisk separation kan vara svår att genomföra i praktiken.

Försäkringskassan anser att det i det samordnade statliga utbudet bör finnas särskilda it-tjänster för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Detta förutsätter dock att Sverige gör tillräckliga investeringar i en nationell infrastruktur för statliga säkra datacenter med säkra kommunikationslösningar, till exempel genom realisering av Program 2032 som omnämns i betänkandet. Exempel på en tjänst skulle kunna vara lokalyta i datacenter med fortifikatoriskt skydd.

Många civila statliga myndigheter hyr idag lokaler för datacenter av privata leverantörer och det framgår inte varför detta alternativ skulle vara bättre än en tjänst med statligt huvudmannaskap.

Datum
2022-03-14

Vår beteckning
FK 2021/021051

10.7 Finansieringsformer för den samordnade statliga it-driften

Försäkringskassan gör tolkningen att utredningens förslag innebär att leverantörsmyndigheternas deltagande i forum för samverkan om exempelvis utformning av tjänstekatalog och avtalsvillkor ska avgiftsfinansieras. Kostnaden kommer därmed att behöva fördelas till det avgiftskollektiv som leverantörsmyndigheten för tillfället har. Försäkringskassan anser att det inte finns någon analys i utredningen av vilka konsekvenser det medför att detta belastar avgiftskollektivet och hur det i sin tur påverkar leverantörsmyndigheternas förutsättningar för deltagande i olika samverkansgrupper.

Om leverantörsmyndigheterna istället ska finansiera dessa aktiviteter med anslagsmedel behöver reglerna i 10 § anslagsförordningen (2011:223) tillämpas. Försäkringskassan gör bedömningen att anslagsfinansiering förutsätter ett särskilt beslut eller villkor som ger en möjlighet att finansiera deltagande i forum för samverkan med anslag.

11.3.1 Den samordnande myndigheten

Försäkringskassan avstyrker förslaget om en utpekad samordnande myndighet till förmån för att uppdra till leverantörsmyndigheterna att säkerställa samordning. Försäkringskassan föreslår därför att samordningen utgår från den redan uppbyggda verksamheten i SITSSAM och att lärdomar dras från inrättandet av Nationellt cybersäkerhetscenter.³

Utredningens förslag medför att de myndigheter som önskar ansluta till den samordnande it-driften och leverantörsmyndigheterna skulle behöva delge den samordnande myndigheten detaljerad information för att den samordnande myndigheten ska kunna genomföra sitt uppdrag fram till undertecknande av överenskommelse. Förutom att detta kommer vara kostnadsdrivande och tidskrävande kommer den samordnande myndigheten behöva hantera information som sammantaget ger stor kännedom om den civila statsförvaltningens sårbarheter.

³ Jmf. Statskontoret *Regeringens styrning i tvärsäktoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter* (2022) s.42ff

Datum
2022-03-14

Vår beteckning
FK 2021/021051

Försäkringskassan anser det vara orimligt att leverantörsmyndigheten involveras i processen först i samband med tecknande av överenskommelse eftersom det i realiteten är nödvändigt att leverantörsmyndighet och myndighet med behov av it-drift har en samsyn om hur samverkan ska genomföras. Om samverkan regleras strikt i en överenskommelse och utan föregående samtal kan detta leda till en strikt kund-leverantörsrelation, missförstånd och sämre förmåga att möta verksamhetskrav. Bristande samsyn kan också indirekt leda till säkerhetsbrister, inte minst om ansvarsfrågan är oklar. Försäkringskassan anser att leverantörsmyndighet och myndighet med behov av it-drift även fortsatt behöver ha en tät dialog inför tecknandet av en eventuell överenskommelse och att leverantörsmyndigheternas kostnader för detta behöver täckas.

Det vore olyckligt om förslaget leder myndigheter till att få uppfattningen att behovet av egen beställarkompetens minskar. Försäkringskassan bedömer tvärtom att beställarkompetensen behöver öka generellt inom statsförvaltningen givet den accelererande digitaliseringen och saknar i betänkandet förslag på hur denna kompetens ska stärkas.

Om förslaget genomförs anser Försäkringskassan att verksamheten likväl som kostnaderna för den årligen bör återrapporteras. Kostnaderna för verksamheten som samordnare skulle således särredovisas från andra verksamheter och uppdrag som den samordnande myndigheten omfattas av. Syftet med att återrapporera och särredovisa verksamheten är dels att möjliggöra uppföljning av statens samlade kostnader för den statliga it-driften, dels att säkerställa transparens avseende kostnader och finansiering mellan olika samverkande parter.

11.5.1 Anslutningsprocessen

Försäkringskassan har i sitt pågående regeringsuppdrag identifierat frågeställningar om legalitetsprincipen och ansvar vid leverans av it-drift till andra statliga myndigheter.⁴ Utgångspunkten är att varje myndighet har ansvar för den verksamhet den bedriver och att varje myndighet avser att följa lagen. Försäkringskassan anser att den fortsatta beredningen av förslagen behöver utgå från gemensamma principer avseende ansvaret

⁴ Per Furberg och Mikael Westberg, *Måste myndigheter följa lagarna? – om utkontraktering och legalitet i digital miljö*. Juridisk Tidskrift 2020/21 s. 413–415 och 417.

Datum
2022-03-14

Vår beteckning
FK 2021/021051

för att den sammanlagda hanteringen är laglig och lämplig samt klargöra om ansvaret som leverantörsmyndighet kan vara avgränsad enbart till it-tjänsterna som sådana.

I det fall en myndighet med behov av it-drift inleder samverkan med en leverantörsmyndighet kan det leda till övertalighet och det är viktigt att klargöra om verksamhetsövergång ska övervägas och under vilka förutsättningar.

11.6 Förutsättningar utifrån säkerhetsskydd

Försäkringskassan anser att de myndigheter som väljer att upphandla it-drift behöver göra motsvarande analys som föreslås för de som ansluter till det samordnade tjänsteutbudet. Vid realisering av utredningens förslag om samordnade upphandlingar är risken stor att enskilda privata leverantörer kan komma att hantera stora informationsmängder från olika privata och offentliga kunder. Den svenska statsförvaltningen och enskilda myndigheter kommer ha små möjligheter att identifiera sådana förhållanden och därmed göra en bedömning av lämplighet.

11.7 Reglering av villkoren för leverantörsmyndigheternas behandling av personuppgifter

Försäkringskassan anser inte att de uppgivna motiven för att reglera delar av biträdesavtalet i författning är tillräckligt starka. De delar som föreslås regleras i förordningen är oproblematiske och den förenklade administration som utredningen pekar på är enligt Försäkringskassans erfarenhet obetydlig i förhållande till övriga delar i biträdesavtalet. En uppdelning av innehållet riskerar också att skapa en otydlighet då parterna ändå behöver säkerställa att alla krav på avtalets innehåll som anges i EU:s dataskyddsförordning finns reglerat.

Datum
2022-03-14

Vår beteckning
FK 2021/021051

12.5.1 Anslag för regeringsuppdraget att etablera former och förmåga för en samordnad statlig it-drift

Om regeringen tilldelar tillkommande leverantörsmyndigheterna ett uppdrag för etableringen kommer Försäkringskassans deltagande och stöd sannolikt att vara nödvändigt med tanke på de erfarenheter som finns från det befintliga regeringsuppdraget Samordnad säker statlig it-drift. Försäkringskassan anser att det vore olämpligt att kostnader för uppbyggnad av förmåga hos samordnande myndighet och övriga leverantörsmyndigheter belastar det befintliga avgiftskollektivet. Förslaget innebär att myndigheter som är anslutna till Försäkringskassan påförs kostnader som en myndighet som väljer annan leverantörsmyndighet undgår. Det är därför mer rimligt att samtliga leverantörsmyndigheter tilldelas medel för att etablera och utveckla förmågan för en samordnad it-drift.

Försäkringskassans styrelse har den 15 februari 2022 beslutat om inriktningen på remissvaret.

Beslutet om remissvar har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Per Eleblad, avdelningschef Lena Sandh, avdelningschef Marie Axelsson och digital strateg Anna Fors, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Anna Fors