

Avdelningen för digitalisering

Jeanna Thorslund

Ställningstagande om informationshantering i vissa molntjänster

SKL anser, gällande

Informationshantering i molntjänster¹ att:

- marknadsdrivna molntjänster, även sådana med ägarförhållande utomlands, är en nödvändig del av digitaliseringen men att offentligt utvecklade eller drivna molntjänster kan fungera som komplement.
- en stor andel av kommuner och regioner redan använder marknadsdrivna molntjänster men även molntjänster med ägande i utomeuropeiska länder som upphandlats av statliga myndigheter där kommunerna förväntas ansluta sig och hantera sin information.²
- utvecklingen inom många kommuner och regioner behöver fortsätta för att möta framtidens välfärdsutmaningar och att tillräckliga förutsättningar inte finns för att med egna it-resurser ta sig an dessa utmaningar.
- osäkerhet om de rättsliga frågorna redan har medfört en uppbromsning av digitaliseringen och avsevärda resurser läggs på tolkning och anpassning istället för nyttorealiserings.
- det gäller mycket stora kommande och redan gjorda investeringar för SKL:s medlemmar och det finns behov av en nationell, sammanhållen inriktning i frågan för offentliga organisationer.

Rättsliga frågor gällande molntjänster att:

- de nuvarande rättsliga förutsättningarna för informationshantering i molntjänster är otillräckliga och att strategier och investeringar inte kan beslutas på grundval av tolkningar.

¹ Med molntjänster avses sådana tjänster som medger åtkomst till en skalbar och elastisk pool av delbara dataresurser såsom nätverk, servrar eller annan infrastruktur, lagring, applikationer och tjänster. Tjänsterna kan omfatta såväl infrastruktur som tjänst (IAAS), plattform som tjänst (PAAS) som mjukvara som tjänst (SAAS).

² Exempel Skolverkets upphandling för Digitala Nationella Prov, av molnlösning av leverantör med ägande i USA.

- lagstiftningen måste fungera i den verklighet där vi befinner oss och rättstillämpningen måste följa utvecklingen.
- kommuner och regioner rekommenderas att noga analysera risker särskilt för information av känslig karaktär som kan omfattas av sekretess, i samband med informationshantering i molntjänst som kontrolleras av ägare i annat land.
- en nationell översyn av gällande lagstiftning och aktuella förslag inom området, till exempel om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring som föreslås i betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) brådskar och SKL anser att frågan bör prioriteras.
- avsaknad av nationell samsyn kring rättsläget för molntjänster med utländskt ägande kan leda till stora problem för digital samverkan mellan offentliga aktörer och i förlängningen till möjligheterna att leverera de tjänster som allmänheten förväntar sig och kan få systempåverkande konsekvenser.
- i den mån det finns sådana begränsningar för informationshantering, lagring eller kommunikation av viss känslig eller sekretessreglerad information, t.ex. vad gäller leverantörers ägarförhållanden, som beskrivs i uttalande av eSam³, måste detta klargöras genom kompletterad eller ändrad lagstiftning.

Bakgrund

Rättsliga frågor

SKL beställde under december 2017 en rättsutredning av Setterwalls advokatbyrå, gällande frågan om det skulle innebära ett röjande när information som omfattas av sekretess skulle hanteras i Microsofts (MS) molntjänst Office 365 (O365). Analysen kunde inte ge ett säkert svar mot bakgrund av dels svårigheter att i tillräcklig utsträckning kunna granska säkerhetslösningar i tjänsten samt dels svårigheter att finna en säker rättslig analys.

Under hösten 2018 kom den juridiska expertgruppen inom eSam med ett uttalande i frågan om röjande vid användning av molntjänster med ägande i annat land.

Expertgruppen bedömer att:

”Om sekretessreglerade uppgifter görs tekniskt tillgängliga för en tjänsteleverantör som till följd av ägarförhållanden eller annars är bunden av regler i ett annat land, enligt vilka tjänsteleverantören kan bli skyldig att överlämna information utan att internationell rättshjälp anlitas eller annan laglig grund föreligger enligt svensk rätt, får uppgifterna anses vara röjda. Anledningen är att det inte längre är osannolikt att uppgifterna kan komma att lämnas till utomstående. Detsamma får anses gälla om redan ägarförhållanden eller geografisk placering av en tjänsteleverantörs tekniska hjälpmedel ger anledning att befara att mänskliga rättigheter (till exempel skyddet för privatlivet) eller det allmännas intressen (t.ex. rikets säkerhet) inte skulle säkerställas om svenska myndigheters

³ Rättsligt uttalande om röjande och molntjänster, eSam den 23 oktober 2018.

data hade tillgängliggjorts.”

Uttalandet gav upphov till en mängd frågor från SKL:s medlemmar och behov av ytterligare vägledning för tillämpningen. De primära frågorna gäller om uppgifter som omfattas av sekretess får hanteras i molntjänster med ägarskap i annat land och hur de medlemmar som redan hanterar sådan information i molntjänst ska agera.

SKL gör bedömningen att en rättslig analys av rövandefrågan behöver göras i en bredare kontext där även verksamhetens reella möjligheter till alternativ, riskbedömning och åtgärder för riskreducering till exempel genom begränsningar i tjänsteavtal eller kryptering behöver tas in i bedömningen.

SKL rekommenderar kommuner och regioner som ännu inte hanterar sekretessreglerade eller känsliga uppgifter i molntjänster att noga överväga risken för rövande som expertgruppens uttalande pekar på och när så är möjligt välja annan informationshantering eller genom skyddande säkerhetsåtgärder minimera riskerna.

SKL rekommenderar kommuner och regioner som redan använder denna typ av molntjänster med utländskt ägande, även för information som omfattas av sekretess, att fokusera säkerhetsåtgärder och riskreducering inom rätt områden och i de fall det bedöms nödvändigt återta informationshanteringen.

Samtidigt bör noteras att eSams uttalande inte avser alla typer av information eller molntjänster och det är väsentligt att särskilja och identifiera vilka typer av information som är kritiska i sammanhanget. SKL bedömer att det sannolikt rör sig om en liten andel av information som påverkas, men att det är viktigt att identifiera den informationen.

SKL bedömer även att uttalandet från eSam skulle behöva följas upp av lagstiftaren med en mer genomgripande analys till stöd för tillämpningen. Det skulle vara önskvärt om analysen hade en liknande tydlig metodik som föreslås i SOU 2018:82, Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen, gällande utkontraktering.

Informationshantering i molntjänster

Informationshantering ska utgå från verksamhetens behov, de krav som ställs och vilken typ av information det gäller. Vid användning av molntjänster måste verksamheten välja en typ av molntjänst som är väl anpassad för verksamhetens behov och krav, men även för de typer av information som man vill att molntjänsten ska hantera. De aktuella rättsliga frågorna om molntjänster där ägandet finns utomlands, påverkar bedömningen av i vilka sammanhang och för vilken sorts information dessa tjänster kan användas och när det är lämpligt.

Många kommuner och regioner ser fördelar med att använda standardiserade publika molntjänster för att lösa vanligt förekommande behov. Så snart man frångår

standardlösningarna för att uppfylla högre krav på säkerhet eller av rättsliga skäl ökar kostnaderna avsevärt och ställer ofta även högre krav på egna resurser och kompetens. Det finns då risk att effektiviseringsvinster går förlorade. För många kan det dessutom saknas tillräckliga förutsättningar för att med egna it-resurser möta verksamhetens behov. Som framgår av Kammarkollegiets förstudie om webbaserat kontorsstöd⁴ saknas för närvarande tillräcklig konkurrens för att genomföra ramavtalsupphandling av webbaserat kontorsstöd som inte har utländskt ägande.

Av dessa skäl finns i många fall få eller inga alternativa lösningar till att använda de standardiserade lösningarna. Flera av tjänsteleverantörerna går ifrån att utveckla och leverera lösningar som medger lokala installationer och nyutvecklad funktionalitet är bara tillgänglig i molntjänsterna. En omställning till informationshantering med egna it-resurser skulle även innebära avsevärda investeringar och prioriteringar i förhållande till andra angelägna områden.

SKL konstaterar att kommuner och regioner blir tvungna att genomföra en stor mängd analyser av ett antal komplexa och delvis motstående faktorer inför varje situation där molntjänster övervägs. Med stora informationsmängder i en mångfacetterad verksamhet tar varje analys avsevärd tid i anspråk och ställer krav på att rätt kompetenser finns att tillgå. Det är varken rimligt eller rättssäkert att genomföra sådana analyser utan en stabil rättslig grund.

Vägen framåt

SKL och Inera AB arbetar med att ta fram vägledning som stöd för analys av vilka typer av information som kan hanteras i molntjänster. Inom SKL Kommentus AB genomförs leverantörsdialoger för att undersöka möjliga lösningar av de aktuella problemen. SKL kommer även fortsatt att arbeta med intressebevakning inom området.

SKL anser att lagstiftningen ska vara tydlig och hållbar för att stödja långsiktiga och stabila investeringar. Detta är avgörande för utvecklingen av det digitala samhället och för möjligheten att möta välfärdens utmaningar med stöd av digitalisering.

SKL anser att staten ska ta ett övergripande ansvar för lösning av de rättsliga frågorna och för den strategiska inriktningen när det gäller möjligheter till användning av molntjänster inom offentlig sektor, särskilt vad gäller leverantörer med utländska ägarförhållanden och vilka alternativ som finns.

Utän en nationell samsyn på rättsläge och inriktning riskerar vi få stora konsekvenser för möjligheterna till digital samverkan mellan aktörer i offentlig sektor på ett sätt som kan hindra allmänhetens tillgång till god offentlig service.

⁴ Förstudie den 22 februari 2019; Webbaserat kontorsstöd.
<https://www.avropa.se/forstudier/webbaserat-kontorsstod>