

justitiedepartementet.registrator@regeringskansliet.se

Lärdomar av en it-attack – förslag från TLV

Den 18 januari 2024 utsattes Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets, TLV:s, it-leverantör Tietoevry för en ransomwareattack. Attacken fick stora konsekvenser för TLV:s verksamhet. TLV förlorade all information i bland annat myndighetens diarium. En betydande del av informationen har inte gått att återställa, då samtliga säkerhetskopior krypterades vid attacken. Krishanteringen till följd av attacken var omfattande och TLV får fortfarande hantera följderna.

TLV:s krishantering fungerade överlag bra och vi har lärt oss mycket. Inte minst blev det tydligt hur viktigt det är med samverkan med samtliga berörda aktörer. Om inte alla, såväl privata som offentliga aktörer, hade slutit upp och varit lösningsfokuserade hade följderna av attacken blivit mycket värre. Särskilt eftersom attacken påverkade systemet för utbyte av läkemedel på apotek, vilket medförde en risk för påverkan på tillgängligheten till läkemedel på apotek. Det var också helt centralt att TLV kunde göra väl avvägda avsteg från våra normala processer, inklusive föreskrifter, för att enskilda inte skulle drabbas. Trots detta kunde inte alla konsekvenser för enskilda undvikas och både skattebetalare och patienter fick betala mer för äldre läkemedel under en period.

Det finns dock områden som hade kunnat fungera betydligt bättre. TLV är en myndighet, men fick i många delar agera helt ensam utan stöd från andra delar av staten. Det är TLV:s uppfattning att regeringen bör agera och säkerställa att myndigheter inte ska behöva bära alla kostnader och ha alla resurser och kompetens som behövs vid omfattande incidenter med långtgående följder för staten. Detta gäller inte minst frågor med koppling till att bevaka statens rätt vid misstänkta avtalsbrott. TLV lämnar därför nedan förslag på förbättringar av statens hantering av misstänkta avtalsbrott.

Hanteringen av avtalsbrott med omfattande konsekvenser för staten bör samordnas

TLV:s förslag

TLV föreslår att regeringen ger Justitiekanslern eller Kammarkollegiet i uppdrag att bevaka statens rätt vid misstänkta avtalsbrott mot staten, där den bedömda skadan överstiger en viss nivå. Ett sådant uppdrag blir särskilt viktigt vid avtalsbrott som drabbar olika delar av staten och/eller där den drabbade myndigheten inte har egen förmåga att hantera processer angående avtalsbrott.

Enligt TLV bör ett sådant uppdrag i första hand ges till Justitiekanslern. TLV bedömer inte att förslaget kräver någon författningsändring då Justitiekanslern enligt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern (instruktionen) har möjlighet att företräda staten i dessa situationer. Det kan dock finnas skäl att överväga ett förtydligande av Justitiekanslerns instruktion, så att det tydligare framgår att myndigheten förväntas företräda staten i vissa skaderegleringsärenden, antingen efter förfrågan från en myndighet eller flera myndigheter som har råkat ut för en skada, eller på eget initiativ. Ett sådant förtydligande kan förslagsvis göras i anslutning till 2 § andra stycket i instruktionen.

Justitiekanslern bör få i uppdrag att föreslå den närmare utformningen av ett sådant uppdrag och ange vilka resurser som behövs för att utföra det. I det bör ingå att föreslå en ordning för att hantera de stora ekonomiska risker som kan vara förknippade med att driva skadeståndsanspråk i domstol. Det kan också finnas skäl att titta på om möjligheten för Justitiekanslern att uppdra åt Kammarkollegiet att företräda staten, se 2 § första stycket 2 förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet, behöver utvidgas eller förtydligas.

TLV föreslår vidare att regeringen ser över hur samverkan mellan Kammarkollegiet och övriga myndigheter fungerar när det gäller misstänkta avtalsbrott som berör ramavtal som Kammarkollegiet har tecknat för statens räkning. I det bör även ingå att titta på om de sekretessbrytande bestämmelser som finns är tillräckliga för att myndigheter ska kunna samverka på ett ändamålsenligt sätt som bidrar till statens möjligheter att ta tillvara sin rätt vid misstänkta avtalsbrott som drabbar eller berör flera myndigheter.

Dagens system

Förvaltningsmyndigheter under regeringen har rätt att företräda staten inför domstol inom myndighetens ansvarsområde, se 27 § myndighetsförordningen. För de flesta myndigheter gäller också att ledningen för respektive myndighet ingår avtal och andra rättshandlingar för statens räkning inom myndighetens verksamhetsområde.

Justitiekanslern är den enda myndighet som har behörighet att bevaka statens rätt inom samtliga områden (se 2 § förordningen med instruktion för Justitiekanslern). När det gäller skadeståndsanspråk som riktas mot staten är Justitiekanslern till stor del ansvarig för att företräda staten och de enskilda myndigheterna har då inte behörighet att själv företräda staten. Det regleras i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Någon motsvarande reglering finns inte när det gäller anspråk som staten riktar mot enskilda. Det är alltså upp till respektive myndighet att företräda staten när staten har anspråk mot enskilda. Justitiekanslern har visserligen formell behörighet att företräda staten även i sådana fall, men i praktiken sker det inte. Justitiekanslerns verksamhet är med andra ord inte dimensionerad för att bevaka statens rätt när staten har råkat ut för skada.

Kammarkollegiet företräder staten när det gäller ramavtal som Kammarkollegiet tecknat för statens räkning. Om Kammarkollegiet ska driva ett skadeståndsanspråk lär det dock krävas att Kammarkollegiet självt har drabbats av en skada, vilket sällan torde vara fallet. Däremot kan det bli aktuellt för Kammarkollegiet att häva ramavtalet. Om avtalsbrottet främst drabbar någon annan myndighet, krävs det ett omfattande informationsutbyte och samarbete mellan Kammarkollegiet och den drabbade myndigheten. Det finns idag inte någon särskild reglering av ett sådant samarbete och myndigheterna har att förhålla sig till sekretess som även gäller myndigheterna emellan.

Om en liten myndighet själv ska driva ett större skadeståndsanspråk behöver det avsättas medel för det. Myndigheten behöver vara säker på att den kan betala både sina egna och motpartens rättegångskostnader. Det finns idag inte något välfungerande system för att avsätta medel till myndigheter för att de ska kunna hantera dessa kostnader och de risker som följer med att driva en större process.

Konsekvenser av dagens system

En ordning där varje myndighet, oavsett storlek, uppdrag och kompetenser, ska företräda staten vid avtalsbrott medför en stor risk för att staten inte tillvaratar sin rätt. Det medför i sin tur en risk för att privata aktörer inte har tillräckliga incitament att fullfölja avtal med staten på bästa sätt. Risker är därmed uppenbara att staten råkar ut för kostnader och andra skador till följd av bristande leveranser. Vid mycket allvarliga händelser riskerar konsekvenserna för staten att bli betydande.

Det finns ingen möjlighet, och vore inte heller önskvärt, att varje myndighet har en organisation för hantering av omfattande avtalsbrott. Särskilt mindre myndigheter saknar möjlighet att ha den kompetensen och att avsätta de resurser som krävs för en sådan hantering. Riskerna med att driva omfattande domstolsprocesser när det gäller höga belopp är stora.

Enskilda myndigheter kan visserligen anlita ombud (advokater), vilket TLV gjorde med anledning av it-attacken. Det kräver dock ändå intern kompetens och betydande interna personella och ekonomiska resurser samt budget att eventuellt betala motpartens rättegångskostnader. De speciella förhållanden som ofta gäller avseende staten och det regelverk som gäller för förvaltningsmyndigheter, kräver också en kompetens som det kan vara svårt att hitta externt.

En enskild myndighet har också små incitament, utifrån myndighetens egen verksamhet, att driva den här typen av processer. Riskerna att förlora, och då få betala stora belopp, ska inte underskattas och möjligheten att nå full framgång i en komplicerad process är små för en liten myndighet. Att mindre myndigheter ska ta risker som ekonomiskt kan vara i nivå med hela myndighetens anslag är självklart inte lämpligt, då det riskerar att slå ut hela myndighetens kärnverksamhet. Myndigheterna har en skyldighet att bedriva en viss verksamhet, myndigheternas kärnverksamhet. Någon skyldighet att tillvarata statens rätt vid stora skador till följd av avtalsbrott mot staten finns dock inte.

Detta medför sammantaget att det är hög sannolikhet att myndigheter avstår från att driva processer om avtalsbrott. Det innebär i sin tur att risken ökar för att leverantörer inte prioriterar sina leveranser till staten. TLV menar också att staten har ett ansvar gentemot skattebetalarna att vidta rimliga åtgärder för ansvarsutkrävande. Detta gäller inte minst vid misstänkta avtalsbrott som medför betydande förluster för skattebetalarna.

Närmare om förslaget

Hanteringen av skadeståndsanspråk med anledning av avtalsbrott mot staten bör samordnas. Det för att undvika de negativa konsekvenser som enligt ovan är en följd av dagens system.

Vilken myndighet bör företräda staten?

Justitiekanslern är den enda myndighet som i dagsläget har formell behörighet att företräda hela staten när det gäller skadereglering. Justitiekanslern har också kompetens och rutiner för att hantera skadeståndsanspråk, även om det i dagsläget i praktiken endast handlar om skadeståndsanspråk mot staten. Kammarkollegiet företräder också staten i ett stort antal ärenden som berör skadeståndsanspråk mot staten och är också den myndighet som tecknar ramavtal för hela statens räkning. Det talar för att uppdraget att bevaka statens rätt vid avtalsbrott mot staten antingen bör ges till Justitiekanslern eller Kammarkollegiet. Om

uppdraget ges till Justitiekanslern krävs det inte någon författningsändring, men det kan ändå vara lämpligt med ett förtydligande.

Utifrån TLV:s perspektiv är det av mindre betydelse om det är Justitiekanslern eller Kammarkollegiet som får uppdraget. Det väsentliga är att en myndighet (nedan kallad central myndighet) kan och ska företräda staten vid vissa typer av skadeståndsanspråk till följd av avtalsbrott mot staten.

I vilka situationer bör staten företräddas av den centrala myndigheten?

Avtalstvister kan vara av vitt skild dignitet och alla anspråk som en myndighet har på en leverantör ska inte rimligen hanteras centralt. De allra flesta frågorna i en avtalsrelation sköts bäst mellan den berörda myndigheten och leverantören. Det är först i de fall då det finns skäl att misstänka avtalsbrott som bedöms ha medfört betydande skada för staten, som det bör bli aktuellt att statens rätt bevakas av den centrala myndigheten. Många stora myndigheter kan säkerligen också sköta större tvister med sina leverantörer. Det gäller särskilt om myndigheten upphandlar stora volymer och har kompetens och kapacitet inom avtalsområdet. Uppdraget för den centrala myndigheten att bevaka statens rätt kan därför som utgångspunkt begränsas till fall där skadan är omfattande och den drabbade myndigheten inte har en rimlig förmåga att själv hantera tvisten.

I vissa fall kan det finnas skäl att samordna hanteringen även i andra fall. Detta gäller om avtalsbrottet drabbar flera myndigheter, exempelvis om avtalsbrottet berör avrop från ett ramavtal som används av flera myndigheter och där flera myndigheter har lidit skada.

Vilka förutsättningar krävs för en ändamålsenlig samverkan?

Oavsett hur ansvaret för att bevaka statens rätt utformas, är det en förutsättning att drabbade myndigheter och den centrala myndigheten kan samverka och utbyta information fullt ut. Det är endast den drabbade myndigheten som har den information som krävs för att bedöma avtalsbrottet och skadan. Om det är flera drabbade myndigheter behöver informationen kunna delas mellan myndigheterna för att staten ska kunna göra en samlad bedömning och bevaka sin rätt.

Sekretess gäller enligt 31 kap. 16 offentlighets- och sekretesslagen för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne i annat fall än som avses i 1 § första stycket, 2-4 och 12 §§ har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt 31 kap. 18 § offentlighets- och sekretesslagen överförs sekretessen mellan myndigheter. Sekretessen hos Justitiekanslern är dock begränsad (se 42 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess överförs dock från en myndighet till Justitiekanslern vad gäller uppgifter som Justitiekanslern får från en myndighet i verksamhet för att bevaka statens rätt (42 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen).

Sekretess enligt 31 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen överförs alltså om en myndighet, för att statens rätt ska kunna bevakas, lämnar uppgifter angående ett avtalsförhållande till Kammarkollegiet eller Justitiekanslern. För att en myndighet ska få lämna en uppgift krävs dock en sekretessbrytande bestämmelse. Regeringen bör därför överväga att införa en sekretessbrytande bestämmelse, utöver generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen, som ger rätt att lämna ut uppgifter mellan myndigheter när det behövs för att statens rätt ska kunna bevakas vid ett misstänkt avtalsbrott.

Frågan om möjligheten att utbyta information mellan myndigheter för att kunna bevaka statens rätt vid misstänkta avtalsbrott är av relevans oberoende av TLV:s övriga förslag.

Denna skrivelse har beslutats av generaldirektören Agneta Karlsson efter föredragning av chefsjuristen Hanna Abrahamsson. Vid den slutliga handläggningen medverkade också kommunikationschefen Maria Bjurö.

Agneta Karlsson

Hanna Abrahamson

Kopia till:

Socialdepartementet
socialdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

Försvarsdepartementet
forsvarsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

Justitiekanslern
registrator@jk.se

Kammarkollegiet
registratur@kammarkollegiet.se