

Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2019:92) och Kompletterande förslag till betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst

Inledning

Säkerhetspolisen har bl.a. ansvar för att förebygga, förhindra och utreda brott som avser Sveriges säkerhet och för att bekämpa terrorism. Teknikutvecklingen, som kan exemplifieras med femte generationens teknik för mobila kommunikationssystem (5G), innebär särskilda utmaningar i möjligheterna att möta interna och externa hot mot nationell säkerhet, terrorism och grov kriminalitet. Det kommer också att medföra att fler och fler skyddsvärda verksamheter är beroende av informationssystem och digital infrastruktur. Detta innebär i sin tur att det uppstår nya sårbarheter i förhållande till infrastruktur, accesspunkter och information. Sannolikt kommer också fler samhällskritiska tjänster att driftsättas i 5G vilket kan attrahera fler cyberattacker.

Säkerhetspolisen ser ett framtida ökat behov av säkra trådlösa och mobila kommunikationslösningar. Delar av dessa behov kan fortsatt tillfredsställas genom kommersiella aktörer medan andra delar bör, med avseende på höga säkerhets- och tillgänglighetskrav, hanteras av ett statligt kontrollerat nät. Det kommer därför att finnas behov av flera olika typer av lösningar för trådlös kommunikation. Eftersom 5G inte enbart är en utveckling av tidigare 4G-nät utan också utgör ett system som medger utveckling av helt nya tjänster krävs en säkerhetsarkitektur som redan från början är en helt integrerad del av nätverkets arkitektur. Det kommer sannolikt också att innebära en högre grad av outsourcing av tjänster och nätverksdrift. Staten måste ta höjd för förändringar i säkerhetsläget och säkerställa kommunikationslösningar som inte är beroende av eller kan påverkas och styras av utländska aktörer. I detta har tilldelning av radiospektrum en central roll eftersom radiospektrum är en nödvändig förutsättning för

Datum

2019-06-13

Diarienummer

2019-6952-7

mobitelefonti och mobil uppkoppling till internet, men även för all annan trådlös kommunikation och radioanvändning inom en lång rad sektorer.

Säkerhetspolisen motsätter sig flera av de förslag som lämnats i betänkandet och delar i stort de synpunkter som förts fram i de särskilda yttrandena som lämnats av Maria Fahlén, Fredrik Ryberg och Carl Sandstedt som varit experter i utredningen.

Säkerhetspolisen vill särskilt framhålla följande.

7.5 Ökat fokus på samhällsekonomisk effektivitet i spektrumförvaltningen

Utredningen lämnar förslag på hur frekvensanvändningen kan planeras på lång sikt, åren 2027-2047, för att kunna möta samhällets behov av tillgång på radiospektrum så effektivt som möjligt (s. 16). Utredningen konstaterar att frekvensförvaltningen behöver moderniseras om radiospektrum ska kunna ge så stor samhällsnytta som möjligt och samhällets framtida behov av radioanvändning ska kunna mötas. Utredningen konstaterar vidare att om reglerna för frekvensförvaltningen inte ändras finns en risk att Sverige inte kan dra full nytta av digitaliseringen och de nya mobila tjänster som utvecklas bland annat för 5G och dess efterföljare, eftersom användning som bygger på ny teknik då kommer få svårt att få tillgång till lämpliga radiotillstånd.

För att säkerställa målsättningen om en effektiv frekvensanvändning föreslår utredningen att det i lagstiftningen tydliggörs att radioanvändningen ska vara samhällsekonomiskt effektiv (se föreslagna 1 kap. 1 § lagen om elektronisk kommunikation, LEK). I den uppräknade av vilka faktorer som enligt utredningen ska beaktas vid bedömningen av vad som är samhällsekonomiskt effektivt omnämns inte nationella säkerhetsintressen. Mot bakgrund av radiospektrumets särställning i det kommande 5G-nätets uppbyggnad måste, enligt Säkerhetspolisens uppfattning, nationella säkerhetsintressen vara styrande och sättas före den samhällsekonomiska effektiviteten.

Säkerhetspolisen motsätter sig därför att samhällsekonomisk effektivitet görs till ett överordnat intresse och anser att det i stället i portalparafen bör tydliggöras att det är en förutsättning för att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra elektroniska kommunikationer att nationella säkerhetsintressen beaktas.

Det finns i detta sammanhang anledning att framhålla att Säkerhetspolisen, liksom säkerhetstjänster i andra länder, för närvarande står inför mycket stora utmaningar bl.a. inom den s.k. gråzonen. Gråzonen används flitigast av Ryssland, men även av andra stater, som till exempel Kina, i syfte att skaffa sig ett övertag som kan användas för att påverka ett annat land. De

Datum

2019-06-13

Diarienummer

2019-6952-7

verktyg som används är bl.a. påverkansoperationer av olika slag, strategiska uppköp och cyberoperationer inklusive elektroniska sabotage.

Som konstaterats i Säkerhetspolisens årsbok för 2018 har de senaste årens snabba tekniska utveckling och globalisering av ekonomier skapat sårbarheter som gör dessa verktyg kraftfullare än tidigare (s. 28-33). Om tilldelning av frekvenser sker med utgångspunkt från kommersiella intressen i stället för nationella säkerhetsintressen finns en överhängande risk att frekvenser kommer tilldelas aktörer som agerar brottsligt inom gråzonen.

7.6 Tillstånd ska beviljas i det lämpligaste frekvensområdet

Enligt utredningens förslag ska tillståndsmyndigheten (Post- och telestyrelsen, PTS) besluta om vilket frekvensutrymme som ska tilldelas den sökande oaktat vilket utrymme den sökanden har begärt.

Säkerhetspolisen konstaterar att det kan medföra att en sökande anvisas ett frekvensutrymme som inte är anpassat för den befintliga utrustningen. Som exempel kan nämnas Rakelnätets ersättare där PTS föreslog en frekvenstilldelning som skulle medföra begränsningar i terminalutbudet och därmed innebära betydande merkostnader eftersom få utrustningar stödjer de anvisade frekvenserna. Enligt Säkerhetspolisens mening bör detta därför inte gälla för de myndigheter som i betänkandet bedömts ha en särställning vid tilldelningen av radiofrekvenser (se s. 232 f.).

8.2 Radiofrekvenser till försvar och brottsbekämpning säkerställs

I betänkandet föreslås att det i syfte att förstärka Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens ställning vid tilldelning av radiofrekvenser ska införas en *samrådskyldighet* (föreslagna 3 kap. 3 § LEK). Enligt den nuvarande regleringen ska tilldelning av frekvenser till nämnda myndigheter ske efter hörande av dessa.

Säkerhetspolisen konstaterar att det visserligen är positivt att det införs en samrådskyldighet men enligt myndighetens uppfattning är detta inte tillräckligt för att säkerställa de prioriterade myndigheternas ställning. Som konstaterats i de särskilda yttrandena riskerar den föreslagna spektrumförvaltningen med ökat fokus på samhällsekonomisk effektivitet att reducera de prioriterade myndigheternas behov av frekvensutrymme för att kunna lösa sina uppgifter till ett särintresse bland andra (se bl.a. s. 291 f.).

Förslaget innebär att de prioriterade myndigheternas behov av spektrum kommer att vägas mot övriga samhällsviktiga intressen. Säkerhetspolisen delar uppfattningen i de särskilda yttrandena att tillståndsmyndigheten, med hänvisning till samhällsekonomisk effektivitet, inte ska kunna ge företräde åt annan frekvensanvändning framför de prioriterade myndigheternas behov (s. 292). Förutom att det inte stämmer överens med lagstiftarens intentioner (se bl.a. prop. 1992/93:200 s. 191 ff. och prop. 2002/03:110 s. 134 f.) så

Datum

2019-06-13

Diarienummer

2019-6952-7

saknar tillståndsmyndigheten erforderlig kunskap om de aktuella myndigheters verksamheter för att kunna göra denna bedömning.

Det är heller inte ändamålsenligt att eventuella tvister mellan myndigheter om frekvenstilldelning prövas av domstol utan i likhet med vad som framhålls i ett av de särskilda yttrandena bör detta göras av regeringen (s. 293).

Säkerhetspolisen konstaterar vidare att såsom den föreslagna ändringen av 3 kap. 3 § LEK är utformad ska särskild hänsyn tas till Sveriges säkerhet vid tilldelningen av radiofrekvenser till Försvarsmakten. Motsvarande rekvisit saknas när det gäller tilldelningen av frekvenser till Säkerhetspolisen. Härigenom ges Försvarsmakten en särställning. Säkerhetspolisen vill därför framhålla att när det gäller skydd av Sveriges säkerhet har även Säkerhetspolisen och Polismyndigheten en betydande roll och bör därför likställas med Försvarsmakten när det gäller tilldelning av radiofrekvenser i fredstid (se s. 297). Gråzonsproblematiken måste kunna hanteras av rättsvårdande och brottsbekämpande myndigheter inom ramen för det fredstida regelverket (jfr Ds 2019:8, s. 248). Det finns därför inget skäl att göra någon åtskillnad mellan de prioriterade myndigheterna i det hänseendet.

8.3 Frekvenser för nationella gemensamma kommunikationstjänster för krisberedskap och totalförvar

Utredningen föreslår en ändring av 3 kap. 8 § andra stycket 2 LEK i syfte att stärka möjligheten för nationella gemensamma kommunikationstjänster för krisberedskap och totalförvar som att få tillgång till de frekvenser som krävs för denna verksamhet.

Enligt Säkerhetspolisens mening är det viktigt att säkerställa att även radiosystem, som inte är nationella gemensamma kommunikationstjänster, men som behövs för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa omfattas av undantagsbestämmelsen.

8.4.2 Det ska gå att ställa villkor om krav med anledning av Sveriges säkerhet

Utredningen konstaterar i avsnitt 8.4 i betänkandet att det finns skäl att ta större hänsyn till Sveriges säkerhet i samband med tillstånd att använda radiosändare. Mot denna bakgrund föreslås att tillstånd att använda radiosändare eller tillstånd för skyddad mottagning får förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet (s. 246). Det framhålls vidare i betänkandet att för att kunna ställa villkor på enskilda tillstånd måste emellertid de myndigheter som har intresse av att sådana villkor ställs säkerställa att tillståndsmyndigheten får tillgång till de uppgifter som behövs för att villkor ska kunna ställas.

Eftersom utredningen inte har lämnat några förslag för att säkerställa att PTS får tillgång till nödvändigt beslutsunderlag har en kompletterande

Datum

2019-06-13

Diarienummer

2019-6952-7

promemoria tagits fram. I den föreslås att PTS i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare, medgivande av överlåtelse och uthyrning av sådana tillstånd ska samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten, samt att dessa myndigheter ska kunna begära att PTS prövar om ett tillstånd ska återkallas eller tillståndsvillkor ändras. Säkerhetspolisen ser mycket positivt på detta förslag.

Som konstaterats i den kompletterande promemorian är det bara Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som har en helhetsbild när det gäller säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige och som typiskt sett har tillgång till sådana uppgifter som behövs för att kunna göra de provningar som utredningen har föreslagit (s. 9). Av detta skäl anser Säkerhetspolisen att myndigheternas bedömningar bör vara av avgörande betydelse vid provningen. Med hänsyn till frågornas karaktär och då det kan röra sig om känsliga utrikespolitiska bedömningar bör eventuella tvister i dessa ärenden prövas av regeringen. En sådan ordning har också ansetts lämplig i andra ärenden som rör hot mot Sveriges säkerhet (se t.ex. 2 a § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll).

Säkerhetspolisen ser positivt på att myndigheten får delta i utformandet av villkoren för tillstånd. Vid tillstånd bör användningen redovisas med angivande av bl.a. teknik, leverantörer, drift och underhåll, samt om tillståndet ska gälla för gränsöverskridande täckning. Myndigheten har tidigare till utredningen lämnat exempel på principer som bör vara styrande för hur leverantörer av vitala elektroniska kommunikationsnät ska utforma sina nät för att beakta det skydd som är nödvändigt för Sveriges säkerhet (se bilaga). Dessa är alltså gällande. Kraven som uppställs i samband med ansökan (bl.a. teknik, leverantörer, drift och underhåll) kan också utvärderas utifrån de styrande principerna.

Vid underhandskontakter med PTS har det framkommit att det pågår ett arbete med att komplettera de befintliga föreskrifterna om krav på driftsäkerhet (PTSFS 2015:2) i syfte att utöka tillsynen över användningen av de tilldelade frekvenserna. Säkerhetspolisen ser detta som ett viktigt komplement men inte som ett alternativ till att uppställa villkor i samband med tillståndsgivningen.

8.5 Mobiloperatörer ska kunna erbjuda prioritetsfunktioner

Det lämnas förslag i utredningen om att den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmän tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst till mobil anslutningspunkt ska kunna tillhandahålla funktioner för prioritering av kommunikation till vissa aktörer. Det anges vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om prioritetsfunktioner samt vilka myndigheter och andra aktörer som får upphandla sådana funktioner.

Datum

2019-06-13

Diarienummer

2019-6952-7

Enligt Säkerhetspolisens mening bör det av föreskrifterna framgå vilka myndigheter och andra aktörer som ska få nyttja prioritetfunktioner och Säkerhetspolisen ska vara en av dessa. Således ska detta inte upphandlas.

9.2.3 Konsekvenser för staten

I betänkandet föreslås att alla tillstånd ska prissättas, vilket medför att även myndigheter som tilldelats radiofrekvenser ska betala en nyttjandeavgift. Enligt utredningen ges myndigheterna härigenom ett incitament att effektivisera sin spektrumanvändning och hushålla med statens radiospektrumresurs eftersom användningen av radiospektrum kan jämföras med andra offentligt rättsliga utgifter (s. 184). De kostnader som statliga myndigheter med tilldelade frekvenser eller tillstånd att använda radiosändare på medellång sikt kommer att få kan enligt utredningen finansieras med en motsvarande höjning av anslagen (s. 268).

Enligt Säkerhetspolisens mening bör samhällsviktiga myndigheter undantas från prissättningen. Frekvensanvändning för samhällsviktiga uppdrag ska inte prissättas utifrån samhällsekonomiska aspekter och i konkurrerens med kommersiella aktörer. Om detta förslag ska genomföras måste det säkerställas att myndigheterna kompenseras i budgetanslagen för de ökade kostnaderna. De farhågor som lyfts fram i ett av de särskilda yttrandena om att den föreslagna prismodellen innebär att Polismyndigheten behöver göra prioriteringar som innebär att myndigheten inte kan fullfölja sitt uppdrag har även bäring på Säkerhetspolisens verksamhet (s. 298).

När det gäller konsekvenserna av den föreslagna samrådskyldigheten i tillståndsärenden kan det inledningsvis konstateras att det beviljas ca 10 000 radiotillstånd per år (s. 10, kompletterande promemoria). Även om en viss del av dessa kommer att vara oproblematiske och hanteras schematiskt ser Säkerhetspolisen att samrådsförfarandet kommer att medföra betydande arbetsinsatser för myndigheten både i form av analysarbete och samverkan med Försvarsmakten men även administration av de inkomna ärendena. Det är dock för tidigt att ha en mer precis uppfattning om vilka resurser som skulle behöva tillföras myndigheten. Eftersom det i promemorian framförs att ökade kostnader bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar vill Säkerhetspolisen redan i detta sammanhang framhålla att myndigheten inte i dag har möjlighet att fullgöra dessa uppgifter utan att göra avkall på annan verksamhet. Det är därför nödvändigt att Säkerhetspolisen tillförs ytterligare anslagsmedel.

Datum

2019-06-13

Diarienummer

2019-6952-7

Detta yttrande har beslutats av biträdande säkerhetspolischefen Charlotte von Essen.

Bilaga

Säkerhetspolisens svar på frågor ställda av utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden (dnr 2018-10207-5)