

Försvarsdepartementet
Rättssekretariatet

Endast per e-post till
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34)

Post- och telestyrelsen (PTS) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rubricerat slutbetänkande.

PTS har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Myndigheten är även tillsynsmyndighet över säkerhetsskyddet avseende enskilda verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som avser elektronisk kommunikation och posttjänst. PTS har utifrån de aspekter myndigheten har att beakta, inga invändningar mot förslagen i betänkandet, men vill framföra följande synpunkter på utredningens överväganden. Myndigheten önskar även, utifrån ett helhetsperspektiv avseende utredningens förslag, även framföra några synpunkter på författningsförslaget.

Synpunkter på övervägandena

Utredningens förslag att bestämmelserna inte ska träffa områdena elektronisk kommunikation och post är välgrundat

PTS kan konstatera att utredningen i sitt förslag inte har föreslagit några åtgärder som berör områdena elektronisk kommunikation och post. Myndigheten delar utredningens bedömningar som ligger till grund för detta, nämligen att ett kontrollsystem som begränsats till fast infrastruktur är allt för trubbigt och att bedömningen av skyddsbehov bör utgå från den aktuella verksamheten med dess fysiska och logiska beståndsdelar (s. 175 ff.).

Skyddsbehovet för totalförsvarsviktig verksamhet inom områdena elektronisk kommunikation och post behöver utredas

PTS delar även utredningens uppfattning (s. 95) om att frågan om behov av särskild reglering av totalförsvarets skyddsbehov måste utredas utifrån de

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

särdrag som finns i respektive sektor. Myndigheten vill särskilt belysa att det är angeläget att sådana utredningar tillsätts avseende områdena elektronisk kommunikation och post.

Som utredningen konstaterat har *Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden* (dir. 2017:99) överlämnat betänkandet *Frekvenser i samhällets tjänst* (SOU 2018:92) i vilket vissa förslag om spektrumanvändning lämnas. Regeringen har som följd föreslagit vissa lagändringar (prop. 2019/20:15) i syfte att kunna skydda Sveriges säkerhet vid användning av radiosändare. Vidare pågår utredningarna *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel* (dir. 2018:64) och *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar* (dir. 2018:79), som båda bedöms vara av stort intresse för PTS arbete med totalförvarsplanering. PTS kan dock konstatera att det saknas utredningar som specifikt berör hur totalförsvarets skyddsbehov avseende elektroniska kommunikationer och post ser ut och ska tillgodoses.

Både området för elektronisk kommunikation som post har genomgått genomgripande förändringar under de senaste 30 åren (se s. 134 f.), såväl tekniskt som avseende ägarförhållanden (statliga monopol till privatiserat/bolagiserat). Trots detta har områdena inte ägnats mer än perifer uppmärksamhet i totalförsvarets hänseende. Sett till dagens multisektoriella beroenden (se exemplen på s. 130) av elektronisk kommunikation framstår detta som särskilt bekymmersamt och behovet av utredning som mycket angeläget.

Vissa centrala begrepp och behov behöver utredas vidare

En i sammanhanget grundläggande frågeställning, som fallit utanför utredningens ram att närmare besvara, är hur begreppen *samhällsviktig verksamhet*, *verksamhet av betydelse för totalförsvaret* och *säkerhetskänslig verksamhet* förhåller sig till varandra. PTS anser att detta behöver utredas för att kunna identifiera och tillgodose det skyddsbehov som sådan verksamhet har, ytterst för att kunna förbereda Sverige för krig. Myndigheten bedömer att den rådande oklarheten försvårar för aktörer som bedriver samhällsviktig, totalförsvarsviktig eller säkerhetskänslig verksamhet att upprätthålla ett skydd som är väl avvägt för de unika förutsättningar och behov som de olika verksamhetsslagen för med sig.

Frågan är central för vilken lagstiftning som en viss verksamhet omfattas av. Utredningen har bedömt (s. 236) att egendom som omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser ofta sammanfaller med egendom av väsentligt betydelse för totalförsvaret. PTS finner inte skäl att ifrågasätta denna bedömning, men vill poängtera att det finns totalförsvarsviktig verksamhet som inte är säkerhetskänslig och därmed inte omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Detta medför en potentiell risk för att verksamhet som ur statlig synpunkt är i behov av skydd kan sakna detta till följd av oklarheten kring

begreppen. Givet att det finns ett skyddsbehov för totalförsvarsviktig verksamhet bör det även utredas i vilken omfattning det tillgodoses genom nuvarande lagstiftning.

Utredningens förslag är beroende av de föreslagna kompletteringarna till säkerhetsskyddslagen

Många av utredningens slutsatser om att behovet av ökat skydd för totalförsvaret kommer att omhändertas av de föreslagna kompletteringarna till den nya säkerhetsskyddslagen¹, är beroende av att dessa beslutas av riksdagen (se bl.a. s. 171 f. och 178). PTS är förstående till utredningens ståndpunkt, men vill poängtera vikten av att utredningens identifierade behov av åtgärder genomförs. PTS noterar dock att detta behov även har observerats av utredningen (se bl.a. avsnitt 13.7).

Förtydligande rörande PTS tillståndsprövning i vissa fall

I utredningen anges bl.a. följande (s. 89).

Förutsättningarna för tillstånd till användning av radiosändare anges i 3 kap. 6 § LEK². [...] Tillståndsprövningen sker – med undantag för vissa slag av radioanvändning – efter allmän inbjudan till ansökan (3 kap. 8 § LEK).

PTS önskar förtydliga att merparten av den tillståndstilldelning som myndigheten genomför sker med stöd av 3 kap. 6 § LEK. Det är endast i de fall antalet tillstånd inom ett frekvensutrymme har begränsats (jfr 3 kap. 7 § LEK) som tilldelningen sker efter allmän inbjudan (3 kap. 8 § LEK).

Synpunkter på författningsförslaget

Definitionen ”skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar” överensstämmer inte med vad den avser träffa

Av den föreslagna lydelsen (1 kap. 3 § första stycket 3) framgår att *skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar* endast avser att träffa sådana anläggningar som inrättats för att tillgodose *behov av skydd och vård* [...] (1 kap. 3 § fjärde stycket). Begreppet ”behov inom civilt försvar” kan enligt PTS tolkas som betydligt bredare³ än att endast omfatta skydd och vård. Den i bestämmelsen avsedda kretsen bör anges snävare redan i 1 kap. 3 § första stycket 3, förslagsvis genom att ordet ”vissa” läggs till innan ”behov”. Som följd bör även rubriken till bestämmelsen i 2 kap. 3 § ändras i enlighet därmed.

¹ SOU 2018:82.

² Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation.

³ Jfr 1 § första och tredje stycket lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

I författningsförslaget anges inledningsvis att med egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret avses bl.a. skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar (1 kap. 3 § första stycket 3). Denna definition inskränks sedan (1 kap. 3 § fjärde stycket) till att endast avse vissa anläggningar som inrättats för befolkningens behov av skydd och vård under höjd beredskap. PTS anser att begreppet *behov inom civilt försvar* träffar alla behov som finns inom totalförsvaret och som inte utgör det militära försvarets behov.⁴ Den snävare krets som utredningen önskar träffa bör därför framgå tydligare redan i portalbestämmelsen.

Vissa begrepp bör definieras

Både begreppet *skyddad anläggning* och [...] *förstärkt fysiskt skydd* [...] saknar legaldefinitioner, och det kan därför finnas anledning att i lagförslaget ange hur dessa ska förstås. Även om betänkandet ger viss ledning i hur begreppen är tänkta att förstås i den aktuella kontexten (s. 173 f.) anser PTS att de bör definieras i författningstexten.

Samråds- och anmälningsskyldigheten

PTS noterar att samrådsförfarandet som beskrivs i 2 kap. 6 § första stycket bär starka drag av ett tillståndsförfarande, eftersom den tänkta åtgärden endast får genomföras efter den beslutande myndighetens godkännande (beslut om att inte förbjuda åtgärden eller att den ska förenas med villkor).

Av 2 kap. 6 § första stycket och 3 kap. 6 § framgår även att om det är uppenbart att en åtgärd kan ske utan att stå i strid med aktuella skyddsintressen ska [gransknings]myndigheten besluta att ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd. PTS anser att det är oklart vad detta rör sig om för typ av beslut. Det finns starka skäl att klargöra om ett sådant beslut innebär att samråds-/anmälningsskyldigheten har fullgjorts. Om det ska förstås som ett avskrivningsbeslut bör det även utredas vad detta får för rättsverkningar, eftersom ett avskrivningsbeslut generellt anses sakna rättskraft. Att granskningsmyndigheten skriver av ärendet från vidare handläggning får därmed oklara rättsföljder för den som initierat samrådet eller anmälan. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ges därtill möjlighet att överklaga ett sådant beslut (jfr 5 kap. 6 §), vilket skulle vara mer rimligt om det rörde sig om ett tillståndsbeslut. Några särskilda överklagandefrister har inte angetts, vilket medför att nämnda myndigheter har tre veckor på sig att överklaga beslutet från den dag då det meddelades, jfr 44 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴ Jfr 1 § första och tredje stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Beslut om förbud eller villkor

Av 4 kap. 2 § i författningsförslaget följer att om en åtgärd bedöms strida mot väsentliga totalförsvarsintressen får granskningsmyndigheten fatta beslut om att förbjuda eller villkora överlåtelsen eller upplåtelsen. Av ordalydelsen i andra stycket följer att båda dessa handlingsalternativ är fakultativa för granskningsmyndigheten. PTS anser att det bör framgå att beslut om förbud ska fattas av granskningsmyndigheten, om inte ett godkännande förenat med villkor anses tillräckligt och proportionerligt.

Vidare följer av 35 § förvaltningslagen att ett beslut som huvudregel är verkställbart efter att det vunnit laga kraft. Mot bakgrund av att beslut om förbud alltså meddelas om en åtgärd (med visst beviskrav) strider mot väsentliga totalförsvarsintressen anser PTS att det finns skäl för utredningen att överväga om ett beslut om förbud bör gälla omedelbart för att uppnå avsedd skyddseffekt.

Yttrandet har beslutats av divisionschefen Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Annica Bergman, enhetschefen Katarina Holmqvist och juristen Love de Besche (föredragande) deltagit.

