

Justitiedepartementet

Per e-post till:

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Med kopia per e-post till:

ju.L4@regeringskansliet.se

Ert datum: 2021-03-11

Vår referens: Dnr 21-2099

Remissyttrande avseende betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25), dnr Ju2021/00971

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

PTS har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation.

PTS vill med utgångspunkt från myndighetens verksamhetsområde framföra följande synpunkter och kommentarer med anledning av utredningens överväganden och förslag.

1. Allmänt om beredskapssektorerna och de sektorsansvariga myndigheternas ansvar

PTS välkomnar utredningens förslag att inrätta beredskapssektorer och beredskapsområden. PTS välkomnar också förslagen att inrätta beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post och att PTS ska vara sektorsansvarig myndighet för denna beredskapssektor.

PTS konstaterar att utredningens överväganden och förslag innebär att ett stort ansvar för samordning och inriktning av planering och förberedelser hamnar på de sektorsansvariga myndigheterna. Mot denna bakgrund vill PTS understryka vikten av tydlighet och precision när det gäller ansvar och mandat, som de sektorsansvariga myndigheterna har för att verka, i förhållande till dels de andra beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn, dels andra relevanta aktörer. Även mellan beredskapssektorerna framstår det som viktigt att ansvarsuppdelningen är tydlig och precis, särskilt som det förekommer att myndigheter ingår i flera olika beredskapssektorer.

1.1 Föreskriftsrätt

Behovet av tydlighet och precision gör sig särskilt gällande i fråga om den föreskriftsrätt som föreslås tillkomma sektorsansvariga myndigheter genom 28 § förslaget till beredskapsförordning. PTS noterar utredningens överväganden (s. 318) och att föreskriftsrätten begränsar sig till situationer under höjd beredskap.

PTS anser dock att föreskriftsrättens omfattning och förutsättningarna för denna rätt behöver klargöras. Efterfrågade klargöranden avser t.ex. vad, eller vilken verksamhet, föreskrifterna får gälla. Av utredningens förda resonemang framgår inte huruvida föreskriftsrätten endast avser sådan verksamhet som kan anses ingå i beredskapssektorn, eller om den avser hela beredskapsmyndigheternas verksamhet. Om föreskriftsrätten endast avser träffa viss del av beredskapsmyndigheternas verksamhet bör detta anges i bestämmelsen. Likaså bör det klargöras om det finns några inskränkningar i föreskriftsrätten utöver att föreskrifterna ska gälla faktiskt handlande samt prioritering och fördelning av resurser, och att de inte får gälla myndighetsutövning eller tillämpning av lag (s. 318 och 556).

1.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

PTS noterar utredningens förslag i 18 § första stycket förslaget till beredskapsförordning att beredskapsmyndigheter ska lämna s.k. risk- och sårbarhetsbedömningar till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), samt till den sektorsansvariga myndigheten (s. 298). För PTS framstår det som tillräckligt att den sammanfattande redovisning som beredskapsmyndigheterna lämnar till sektorsansvarig myndighet avser de delar som är relevanta för den aktuella beredskapssektorn.

PTS noterar utredningens iakttagelse (s. 299) att risk- och sårbarhetsanalysen ofta innehåller detaljer och information av känslig karaktär, som inte bör spridas utanför den egna organisationen. Såvitt PTS uppfattar ska den sammanfattande redovisning som lämnas till sektorsansvarig myndighet *inte* innehålla information av denna karaktär. För att den sektorsansvariga myndigheten ska kunna fullgöra sitt ansvar för samordning och inriktning av planering och förberedelser av verksamheten inom beredskapssektorn krävs noggranna överväganden om hur sektorsansvarig myndighet kan få ett fullödigt informationsunderlag från övriga beredskapsmyndigheter. Därtill krävs tydliga föreskrifter om när risk- och sårbarhetsbedömningar ska lämnas.

1.2.1 Frågor med koppling till säkerhetsskyddsanalys

PTS uppfattar att de skrivningar som finns i betänkandet (s. 292 f.) kring inriktningen för risk- och sårbarhetsanalyser i stor utsträckning liknar den inriktning som finns för säkerhetsskyddsanalys (se Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd, PMFS 2019:2). PTS ser mot denna bakgrund en risk att säkerhetsskyddsanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser i alltför hög grad kommer att likna varandra. PTS efterlyser därför en tydligare beskrivning av vad som skiljer analyserna åt och hur verksamhetsutövarna ska göra denna åtskillnad. Avser analysen skyddsvärden som rör Sveriges säkerhet ska dessa endast analyseras i säkerhetsskyddsanalysen och inte i risk- och sårbarhetsanalysen. Enligt PTS mening är det viktigt att de två olika analyserna kompletterar varandra, utöver att de ska *samordnas* som utredningen förordar (s. 294). En tydlig åtskillnad är enligt PTS viktig för att undvika oklarhet och överlappning i fråga om vilka åtgärder som behöver vidtas, och vem som ansvarar för att så sker. Är det fråga om säkerhetsskyddsåtgärder (eller kontroll av dessa) är det säkerhetsskyddschefen som ansvarar för att åtgärderna genomförs (och kontrolleras).

En ytterligare omständighet som riskerar att skapa sammanblandning mellan säkerhetsskyddsanalys och risk- och sårbarhetsanalys är att utredningen föreslår (s. 294) att situationer med höjd beredskap och då ytterst krig ska omfattas av risk- och sårbarhetsanalyser. Om det rör sig om risker kopplade till antagonistiska hot, och

skadekonsekvenser som rör Sveriges säkerhet, ska dessa risker hanteras i verksamhetens säkerhetsskyddsanalys och inte i en risk- och sårbarhetsanalys (jfr utredningens resonemang på s. 204).

1.3 Identifiera och upprätthålla samhällsviktig verksamhet

Enligt 6 § andra strecksatsen förslaget till beredskapsförordning ska varje myndighet verka för att samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde identifieras och upprätthålls. PTS noterar utredningens resonemang kring vad som avses med begreppet "verka för" (s. 290) som ger viss klarhet, men innebörden av begreppet framstår ändå som delvis vag. PTS noterar vidare att förslaget, som gäller varje myndighet, ställer krav på noggrann och tydlig avgränsning av olika ansvarsområden, i synnerhet som dessa kan tänkas överlappa varandra.

PTS bedömning är att förslaget såvitt avser myndighetens ansvarsområde ofrånkomligen kommer att beröra de privata aktörer som bedriver verksamhet inom området elektroniska kommunikationer och post.

PTS tolkar det som att den föreslagna ordningen kan innebära att privata aktörer indirekt åläggs skyldigheter såsom att tillhandahålla information, eller vidta andra åtgärder, inom ramen för det arbete som myndigheten ska bedriva för att "verka för" att samhällsviktig verksamhet identifieras och upprätthålls.

PTS vill framhålla vikten av att det arbete av främjande karaktär som det synes innebär att "verka för", inte skapar någon oklarhet i förhållande till de skyldigheter som i viss utsträckning redan gäller för privata aktörer att upprätthålla sin verksamhet, enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) och PTS föreskrifter om driftsäkerhet (PTSFS 2015:2).

Som noteras i betänkandet (s. 295 f.) finns en skyldighet för privata aktörer att lämna upplysningar till PTS m.fl. myndigheter enligt lagen (1982:1004) – jämte förordningen (1982:1005) – om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. PTS bedömer att nämnda lag i de flesta situationer tillgodoser myndighetens behov av att få in uppgifter, information och nödvändiga underlag som behövs för att identifiera åtminstone totalförsvarsviktig verksamhet och ha den roll som förutses i betänkandet (s. 313); som pådrivande och ansvarig för att ta de initiativ som krävs för att hålla samman planering och förberedelser i fred.

1.4 Ekonomiska konsekvenser för PTS

I PTS budgetunderlag för åren 2022–2024 har myndigheten framfört ett årligt tillskott på sex årsarbetskrafter, istället för de fem som föreslås i betänkandet (s. 505). Utredningens förslag innebär en rad tillkommande arbetsuppgifter för PTS där myndigheten kommer behöva bygga upp större kompetens för totalförsvsarbetets olika faser kopplat till planering, metoder, processer och rutiner. PTS har gjort bedömningen att resurser behöver avsättas för planering och analys, juridiskt arbete med avtal, föreskrifter och tillsyn, ledningsfunktion samt för näringslivssamverkan (se vidare PTS Budgetunderlag 2022–2024 (PTS-ER-2021:9), s. 12 f.)

1.5 Samverkan med civilområdeschefer och länsstyrelser

I betänkandet föreslås att beredskapsmyndigheterna ska stödja, bidra och bistå med underlag, uppgifter och information till civilområdescheferna och länsstyrelserna (s. 293, 307, 353 och 357). Här anser PTS att det bör förtydligas vilken information och vilka uppgifter som kan bli aktuella att bidra och bistå med. I betänkandet (s. 307) talas om "information om sin verksamhet". Det bör klargöras om det endast rör information om den *egna verksamheten*, eller om det också omfattar sådant som är hänförligt till *myndighetens ansvarsområde* (jfr diskussionen på s. 291) och i PTS fall då även omfattar förhållanden hos privata aktörer, varvid informationsinhämtning från dessa kan bli aktuell på begäran av en civilområdeschef.

2. Närmare om beredspakssektorerna och samhällsviktiga funktioner

2.1 Beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post

Till den beskrivning av PTS ansvarsområden och uppgifter som ges i betänkandet (s. 222 f.) bör läggas att PTS utövar tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen över enskilda verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som avser elektronisk kommunikation och posttjänst.

Som noteras i betänkandet (s. 225) har PTS inte tillsyn över alla former av förmedling av brev och paket, och myndighetens mandat utifrån beredskapshänseende är begränsat. PTS har inte mandat att utöva någon detaljerad tillsyn över paketmarknaden förutom avseende

PostNord AB:s försändelser upp till 20 kg. Från och med år 2020 ska tillhandahållare av gränsöverskridande paketleveranstjänster anmäla sig till PTS. Däremot har inte PTS i uppdrag att inkludera dessa tillhandahållare i sin planering för kris eller höjd beredskap, vilket innebär begränsningar i planeringen.

2.1.1 DNS-tjänster

I betänkandet (s. 222 not 10) nämns "DNS" i anslutning till den viktiga samhällsfunktionen bärartjänster, vilken omfattar grundläggande system för kommunikation i näten, däribland DNS-tjänster. DNS-tjänster delas vanligtvis upp i rekursiva namnservertjänster och auktoritativa namnservertjänster. Båda typer av namnservertjänster omfattas av lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen). Den rekursiva namnservertjänsten kan dock även tillhandahållas som en del av en internetleverantörs tjänst, vilken istället omfattas av LEK. Den auktoritativa namnservertjänsten omfattas däremot endast av NIS-lagen, och faller därmed enligt PTS bedömning inte in under beredskapssektorn elektroniska kommunikationer.

Det framstår som att utredningen med "DNS" avser sådana leverantörer av DNS-tjänster som omfattas av LEK, dvs. rekursiva DNS-tjänster, eftersom "DNS" nämns som en del av grundläggande system för kommunikation i näten. Det är däremot oklart huruvida utredningen anser att även de auktoritativa namnservertjänsterna ska omfattas av beredskapssektorn elektronisk kommunikation och post. Detta förhållande bör förtydligas.

Både de rekursiva och de auktoritativa namnservertjänsterna är nödvändiga för att internet ska kunna fungera praktiskt för internetanvändare. Om de nämnda DNS-tjänsterna blir otillgängliga går det inte att göra domännamnuppslagningar och därmed inte heller surfa eller skicka e-post. Inom domännamnsystemet har även registreringsenheter för toppdomäner en avgörande roll för att internet ska fungera. Mot bakgrund av hur viktiga DNS-tjänsterna är för internets funktionalitet anser PTS att samtliga typer av DNS-tjänster bör beaktas i resonemanget kring viktiga samhällsfunktioner som ska omfattas av beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post.

2.2 Samverkan med relevanta aktörer i beredskapssektorn

2.2.1 Om privata aktörers roll för elektroniska kommunikationer

Som noteras i betänkandet (s. 222) bedrivs verksamheten inom området elektroniska kommunikationer i huvudsak av privata aktörer. PTS vill understryka betydelsen som de privata aktörerna har för verksamheten. Deras medverkan bedöms avgörande både i arbetet med planering, och operativt under höjd beredskap. De förslag som utredningen presenterar kommer att kräva ytterligare samverkan med, och medverkan av, privata aktörer. Som

utredningen konstaterar (s. 210) måste beredskapssektorn ha ett nära samarbete med relevanta aktörer inom sektorn.

2.2.2 Nationella telesamverkansgruppens (NTSG) sammansättning och ansvarsområden bör regleras i lag

PTS delar utredningens bedömning (s. 225) ”att det finns behov av en strukturerad samverkan med privata operatörer på det sätt som den i dag bedrivs inom den Nationella telesamverkansgruppen (NTSG)”. Detta behov gör sig gällande med än större styrka givet utredningens förslag, som enligt PTS bedömning kommer kräva att dagens former för samverkan utvecklas och breddas.

PTS vill i sammanhanget påminna om den hemställan som utredningen uppmärksammar (s. 225) som PTS lämnat till regeringen om att lagreglera (det idag frivilliga samverkansorganet) NTSG:s sammansättning och ansvarsområden (PTS dnr 18-13218). PTS bedömer att en sådan reglering är nödvändig för att säkerställa NTSG:s funktionalitet vid fredstida kriser och för att NTSG ska kunna få vissa uppgifter vad gäller planering inför och verkställande under höjd beredskap.

Som anføres i hemställan skulle en lagreglering också ge PTS tydligare mandat att leda arbetet inom gruppen. PTS anser att de ändringar som tas upp i hemställan är nödvändiga för att myndigheten effektivt ska kunna fullgöra sin föreslagna roll som sektorsansvarig myndighet. NTSG framstår som ett lämpligt och naturligt forum för fortsatt nära samarbete med relevanta aktörer inom sektorn elektronisk kommunikation.

2.2.3 Om Teracoms roll

Som utredningen noterar (s. 225) har även det statliga bolaget Teracom AB (Teracom) en viktig roll, och PTS ser positivt på utredningens bedömning (s. 324) att statliga bolag ska kunna delta i arbetet i beredskapssektorerna. Det vore fördelaktigt om Teracoms deltagande i beredskapssektorn kunde regleras i avtal, i likhet med hur utredningen anser att krav ska införas på SOS Alarm AB:s deltagande (s. 324).

2.3 Betrodda tjänster och e-legitimeringstjänster

I tillägg till de viktiga samhällsfunktioner som ska ingå i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post (s. 222 inkl. not 10) vill PTS framhålla områdena betrodda tjänster och e-legitimeringstjänster. Användningen av tjänsten BankID är mycket utbredd i Sverige och andra betrodda tjänster och e-legitimeringstjänster används också i stor omfattning för att t.ex. validera digital post, genomföra transaktioner och verifiera identitet. Säkerheten i dessa system är mycket viktig då tilliten till systemen sannolikt skulle påverkas negativt vid

ett eventuellt intrång eller om falska certifikat börjar utfärdas. Om tilliten till dessa tjänster fallerar skulle tjänsterna förlora sitt värde, vilket i sin tur skulle kunna få allvarlig påverkan på den utbredda användningen av betrodda tjänster vi har idag. Kontinuiteten i dessa tjänster i framtida krissituationer och under höjd beredskap framstår också som mycket viktig. Ett resonemang krävs kring dessa tjänster, och hur de ska hanteras inom ramen för strukturen med beredskapssektorer.

Enligt PTS bör det tydliggöras om betrodda tjänster och e-legitimeringstjänster ska omfattas av beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post eller om tjänsterna hör bättre hemma i någon annan viktig samhällsfunktion och därmed beredskapssektor. Beredskapssektorerna Ekonomisk säkerhet eller Finansiella tjänster, i samverkan med beredskapsområdet Cybersäkerhet, framstår som andra möjliga alternativ. PTS är beredd att adjungeras in i andra sektorer om behov skulle finnas, för att delta i arbetet utifrån myndighetens ansvarsområden.

2.4 Beredskapssektorn Transporter

Som noteras i betänkandet (s. 225) finns det tydliga beroendeförhållanden mellan beredskapssektorerna Elektroniska kommunikationer och post, och Transporter. PTS kommer därför behöva samarbeta med många olika aktörer utanför den egna beredskapssektorn. Behovet av samverkan som detta beroendeförhållande föranleder bör kunna hanteras inom ramen för det ansvar att samverka med andra sektorsansvariga myndigheter som följer av PTS sektorsansvar. PTS är dock beredd att adjungeras in i beredskapssektorn Transporter om ett sådant behov skulle finnas.

2.5 Beredskapssektorn Finansiella tjänster

I betänkandet (s. 230) nämns PTS uppdrag kring grundläggande betaltjänster i avsnittet om beredskapssektorn Finansiella tjänster. PTS vill även uppmärksamma på ett annat uppdrag som myndigheten har och som bedöms ha betydelse för den samhällsviktiga funktionen att förmedla betalningar. Från och med år 2021 ska PTS bevaka att vissa större kreditinstitut uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla platser för kontantuttag respektive dagskassainsättning i betryggande utsträckning i hela landet (se 9 kap. lagen (2010:751) om betaltjänster). Inom ramen för sin tillsyn får PTS förelägga företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster att lämna de uppgifter som behövs. Vid bristande efterlevnad överlämnas ärendet av PTS till Finansinspektionen.

2.6 Allmänt om adjungering

Möjligheten att adjungera in även andra myndigheter och organisationer än de som formellt ingår i en beredskapssektor framstår för PTS som ett ändamålsenligt förslag. Som angetts

ovan är PTS som utgångspunkt beredd att adjungeras om ett sådant behov skulle finnas i en annan beredskapssektor.

PTS anser dock att villkoren för adjungering och vad det innebär måste tydliggöras. Det bör t.ex. vara tydligt vad som förväntas av den myndighet eller organisation som adjungeras med avseende på risk- och sårbarhetsanalyser. Potentiella aktörer som kan behöva adjungeras bör också så långt möjligt identifieras på förhand; en uppgift som med fördel kan läggas på sektorsansvarig myndighet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även divisionscheferna Björn Blondell, Catarina Wretman och Tove Friberg, avdelningschefen Annica Bergman, enhetschefen Rita Hammarstedt, projektledaren Anna Wibom, verksjuristen Louise Steengrafe samt juristerna Love de Besche och Sebastian Fichtel (föredragande) deltagit.

Vid föredragningen närvarade även chefsjuristen Karolina Asp, avdelningschefen Kerstin Karlsson och stabsrådgivaren Johan Rydberg.

