

## Remissvar på ”Kompletterande förslag till betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst” (SOU 2018:92; I2019/00075/D)

### **Sammanfattning**

*Teknikföretagen stödjer förslaget att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska konsulteras när det gäller radioanvändning som kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.*

*Teknikföretagen anser dock att även Lagen om elektronisk kommunikation (LEK) behöver ändras för att hela 5G-infrastrukturen ska omfattas av stärkt skydd.*

### **Ställningstagande**

Teknikföretagens tackar för möjligheten att inkomma med remissvar på den promemoria med ett kompletterande förslag som knyter an till utredningen ”Frekvenser i samhällets tjänst” (SOU 2018:92). Teknikföretagen är en av Sveriges största arbetsgivarorganisationer med över 4000 medlemsföretag vilka tillsammans står för en tredjedel av Sveriges samlade export. De flesta medlemsföretag är små men här återfinns också globala företag som Scania, ÅF, ABB, AB Volvo och Volvo Cars . Eftersom behovet av säkra 5G-nät är stor blir hantering av tillstånd en viktig fråga för organisationens medlemmar.

I promemorian föreslås att Post- och telestyrelsen (PTS) ska samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten när det gäller frågan om radioanvändningen som kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.

I sin helhet handlar det om konsultation, diskussion och information innan:

- A. Tillstånd ges för att använda radiosändare
- B. Tillstånd ges för överlåtelse eller uthyrning av radiosändare

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska därtill ges möjlighet att överklaga PTS beslut. Samtliga ändringar föreslås träda i kraft senast den 1 december 2019. Ändringarna motiveras med att de ger stärkt skydd för Sveriges säkerhet inom ramen för området för telekommunikation.

Teknikföretagen tillstyrker förslaget i sin helhet.

Teknikföretagen anser dock att även Lagen om elektronisk kommunikation (LEK) behöver ändras för att hela 5G-infrastrukturen ska omfattas av stärkt skydd. Detta utvecklas i ”Bilaga 1: Ytterligare aspekter på förslaget”.

## Bilaga 1: Ytterligare aspekter på förslaget

### ***Inledning***

Teknikföretag önskar med denna bilaga påtala att de ändringar som föreslås i den kompletterande promemorian inte omfattar alla delar som behövs för att nå ett heltäckande skydd inom nästa generations trådlösa teknik, 5G. 5G kan förklaras som ett större ekosystem av infrastruktur som omfattar bland annat fysiska produkter som radiosändare och komponenter, mjukvara samt leverantörer av olika tjänster.

Både Lagen om elektronisk kommunikation (LEK) som reglerar den nationella telekommunikationsmarknaden och den europeiska unionsrätten (direktiven) har samma tillämpningsområde, dvs. att reglera tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster på den inre marknaden. De flesta delar av 5G-infrastrukturen faller således antingen in under begreppet kommunikationsnät eller kommunikationstjänster. Ur Teknikföretagens perspektiv bör företrädevis *alla* dessa sammanlänkade delar regleras i LEK för att få ett samlande grepp.

### ***Otydlig svensk implementering leder till att inte hela 5G-infrastrukturen omfattas***

I nuläget finns en skillnad mellan unionsrätten och den svenska utformningen av LEK. Skillnaden kan härledas till att den svenska lagen använder andra begrepp än unionsrätten, vilket gör att Sverige går miste om verktyg - och troligen använder en snävare tillämpning än vad unionsrätten medger. Den välkomna säkerhetsprövning som önskas genom de föreslagna ändringarna i LEK, riskerar att inte omfatta hela 5G-infrastrukturen, utan enbart en begränsad del. För att hela 5G-infrastrukturen ska omfattas bör lagstiftaren förlita sig på unionsrätten och därmed säkerställa ett mer ändamålsenligt säkerhetsskydd.

### ***EU:s 5G-rekommendation och befintliga verktyg i unionsdirektiven***

EU-kommissionen har tagit fram en 5G-rekommendation vars syfte är att stärka säkerheten i 5G-näten.<sup>1</sup>

Rekommendationen uppmanar medlemsstaterna att använda sig av de möjligheter som redan finns i befintlig unionslagstiftning ifråga om att införa villkor på operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster.

Rekommendationerna pekar särskilt på "Auktorisationsdirektivet" och "Ramdirektivet". Tillsammans syftar dessa till att skapa en inre marknad för

---

<sup>1</sup> EU-kommissionen, "Cybersecurity of 5G networks C(2019) 2335 final", <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-5g-networks>

2019-06-14  
Patrik Sandgren

elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Detta görs genom harmonisering av bestämmelser och villkor som ska gälla för att alla operatörer oavsett medlemsstat. Direktiven är i svensk rätt genomförda bl.a. i LEK.<sup>2</sup>

## **Auktorisationsdirektivet ger möjlighet att villkora tillhandahållandet av 5G-nät för att undvika otillåtna intrång**

Auktorisationsdirektivet har två huvudsakliga regleringar, dels att det i varje medlemsland ska finnas en "allmän auktorisation" baserat på gemensamma EU-villkor, dels att sätta gemensamma villkor för medlemsstaterna när de beviljar nyttjanderätter för radiofrekvenser till enskilda operatörer.

I det följande kommenteras Sveriges implementering och tillämpning av denna allmänna auktorisation. Nyttjanderätter för radiofrekvenser, vilket i Sverige benämns tillstånd för radiosändning, behandlas i nästa underavsnitt.

## **Allmän auktorisation och möjliga säkerhetsvillkor enligt direktiv 2002/58/EG3**

Vad gäller allmän auktorisation, har Sverige valt att inte införa någon sådan. Området är därför oreglerat:

*"Med allmän auktorisation avses således generella regler om rättigheter och skyldigheter knutna till verksamheter som bedrivs på området. Det saknas anledning att införa termen i den svenska lagtexten, då den är främmande för svensk lagstiftningstradition och skulle tynga texten och försvåra förståelsen av densamma. Det är i stället rättigheterna och skyldigheterna i sig som uttryckligen bör anges på sådant sätt i lagtexten att lika villkor inom hela gemenskapen garanteras och gränsöverskridande förhandlingar om samtrafik mellan allmänna kommunikationsnät underlättas."<sup>4</sup>*

Då Sverige valt att inte använda sig av en allmän auktorisation har Sverige inte heller på ett tydligt sätt implementerat den tillhörande gemensamma villkorkatalogen (dvs. bilaga A i Auktorisationsdirektivet).

Detta skapar viss otydlighet i hur villkoren i Auktorisationsdirektivet ska tillämpas, särskilt i förhållande till 5G-rekommendationen. Enigt punkten 16 i villkorskatalogen, får medlemsstaterna införa allmänna villkor för att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster, vilka bygger på kraven i direktiv 2002/58/EG, om privatliv och elektronisk kommunikation.

---

<sup>2</sup> Tillgänglig på: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003389-om-elektronisk-kommunikation\\_sfs-2003-389](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003389-om-elektronisk-kommunikation_sfs-2003-389).

<sup>3</sup> Tillgänglig på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0058&from=SV>.

<sup>4</sup> Prop. 2002/03:110 s 120-121.

2019-06-14  
Patrik Sandgren

Detta villkor verkar ha implementerats i LEK genom 6 kap 3§. Dock finns det i Sverige inga föreskrifter utfärdade av PTS om hur detta villkor ska tillämpas.

I 5G-rekommendationen uppmanas medlemsstaterna att använda sig av denna möjlighet, dvs. att utfärda **allmänna säkerhetsvillkor** för operatörer som önskar tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster, med hänvisning till direktiv 2002/58/EG.

PTS skulle således kunna ges möjlighet att ställa upp fler säkerhetsvillkor, t.ex. om särskild informationsinhämtning om olika produkt- och tjänsteleverantörer, samt utrymme för att kunna anpassa säkerhetsanalyser i förhållande till andra medlemsstaters bedömningar så som förespråkas enligt 5G-rekommendationen.

### **Individuella tillstånd: nyttjanderätter för radiofrekvenser i förhållande till tillstånd för radiosändare**

I svenska LEK tillämpas en annan terminologi än i Auktorisationsdirektivet vad gäller individuella tillstånd till operatörer.

Auktorisationsdirektivet använder begreppet ”nyttjanderätter för radiofrekvenser” och räknar upp en villkorskatlog som ska gälla inom EU för dessa typer av tillstånd (bilaga B i Auktorisationsdirektivet).

I 3 kap LEK tillämpas istället begreppet tillstånd att använda ”radiosändare eller att använda radiosändare inom ett visst frekvensutrymme”, dvs. så kallat blocktillstånd.

Denna skillnad i begrepp är olämplig. Ett tillstånd för ”nyttjade av radiofrekvenser” skulle kunna anses vara ett bredare begrepp, tydligare kopplat till själva tillhandahållandet av elektronisk kommunikationsnät eller kommunikationstjänster. I begreppet *tillstånd att använda radiosändare* finns en möjlig begränsning i att endast den som faktiskt kommer bruka radiovågor ska söka tillstånd. Som ovan nämnts, bör tillhandahållandet av 5G-nät i sin helhet, eller i vart fall till stora delar, falla in under unionsrättens och LEK:s tillämpningsområde, dvs. tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster.

Med anledning av ovanstående blir de säkerhetsskydd som unionsrätten tillåter att medlemmarna instiftar, t.ex. genom villkor och säkerhetsprövningar i förhållande till just elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster, onödigt begränsat genom att man i LEK använder ett till synes förlegat och snävt begrepp, vilket inte täcker stora delar av 5G-infrastrukturen.

Den snäva avgränsning som gäller idag för villkor i tillståndsprövningen enligt LEK omfattar bara en del av 5G-infrastrukturen och implementeringen speglar inte Auktorisationsdirektivet eller uppmaningen till medlemsstaterna i 5G-rekommendationen. För att säkerställa att en adekvat säkerhetsnivå uppnås bör PTS utrustas med de verktyg som finns tillgängliga i unionsrätten.

2019-06-14

Patrik Sandgren



Teknikföretagen

Eftersom de risker som är förknippade med innehavet av radiotillstånd är mångfacetterade behöver möjligheten att använda villkor i samband med tillståndsgivning vidgas till att omfatta även tjänster som levereras via nätverken, liksom de fysiska nätverken i sig. För att så ska kunna ske behöver definitionen av det tillståndspliktiga föremålet i 3 kap 1 § LEK uppdateras.

## **Ramdirektivet**

Ytterligare möjlighet till stöd för Sverige att försäkra säkerheten finns i Ramdirektivet. Detta pekar på medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att operatörer som tillhandahåller kommunikationsnät och eller kommunikationstjänster vidtar lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, för att skydda säkerhet för sina nätverk och tjänster (artiklar 13a och 13b).

Såväl Auktorisationsdirektivet som Ramdirektivet ger således möjlighet för Sverige att reglera hela 5G-infrastrukturen genom villkor vid tillståndsgivning. Som nämnts uppmanas Sverige också att utnyttja dessa verktyg i 5G-rekommendationen. Därför bör en ändring göras av LEK som omfattar dessa delar.

## **Omedelbar verkställighet av PTS beslut vid överklagande**

De beslut som fattas av PTS bör inte kunna kringgås eller få fördröjd verkställighet genom överklagande. Nedan redogörs för några kommentarer avseende svensk rätt.

### **PTS beslut enligt LEK och omedelbar verkställighet**

Tillstånd ska meddelas av PTS i enlighet med vad som anges i 3 kap 6 § LEK. Detta innebär att tillstånd att använda radiosändare *ska* beviljas i de fall rekvisiten i paragrafen är uppfyllda.

De tillstånd som PTS beslutar om får ändras eller upphävas i enlighet med 7 kap. LEK. Huvudregeln är att tillstånd inte dras tillbaka eller ändras omedelbart, utan föregås av ett förfarande där tillståndshavaren får möjlighet att yttra sig.<sup>5</sup>

Två paragrafer pekar dock på att ändring av villkor eller ett upphävande av tillstånd får göras *omedelbart*, dels 7 kap 6 § LEK, dels 7 kap 8 § LEK:

- De situationer där sådana åtgärder är möjliga är således enligt 7 kap 6 § om ett tillstånd upphört att gälla, uppgifter lämnade av tillståndssökanden varit oriktiga eller utan betydelse för tillståndet, förändringar i radioteknik eller – användning, utebliven betalning av avgift eller att tillståndshavaren begär att detta ska återkallas.
- 7 kap 8 § avser omedelbar åtgärd vid överträdelser av lagen, skyldigheter, villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen som bl.a. utgör ett

---

<sup>5</sup> Se 7 kap 5 § LEK.

2019-06-14

Patrik Sandgren



Teknikföretagen

allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan. Detta är en åtgärd fram till dess ärendet slutligen avgjorts.<sup>6</sup>

Om en tillståndshavare inte följer tillståndsvillkoren eller på annat sätt inte följer lagen, finns alltså bara en möjlighet att omedelbart hindra aktiviteterna – om dessa utgör ett *allvarligt* hot.

Eftersom säkerhetsskyddslagstiftningen och LEK i viss mån kommer överlappa varandra tycks rekvisitet "allvarligt hot" för högt ställt.

Om Sverige enligt ovan inför mer tydliga allmänna villkor (jmf 2002/58/EG, om privatliv och elektronisk kommunikation ovan), skulle ett brott mot ett sådant villkor inte nödvändigtvis utgöra en risk för Sverige säkerhet, eller ett allvarligt hot enligt LEK.

Samma dilemma bör kunna uppstå vid användning av radiosändare och tjänster inom telekommunikation. Överträdelser som motiverar omedelbart agerande men som inte faller under "allvarligt" hot i LEK kan finnas i hela 5G-infrastrukturen.

Lagstiftaren bör därför beakta en ändring av LEK, antingen i 7 kap 6 § eller 7 kap 8 §. I 6 § skulle överträdelse av villkor med vilka tillståndet förenats med och andra överträdelser av lagen kunna läggas till, alternativt att "allvarligt" tas bort i 8 §, för att vidga träffytan för de situationer som regeln kan tillämpas på.

Omedelbart återkallande av tillstånd eller ändring av villkor måste kunna göras i fler situationer än endast i de fall något utgör ett *allvarligt* hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan. Därför måste någon av föreslagna formuleringar inkluderas i LEK.

### **Förvaltningsprocesslagen, överklagande, inhibition och interimistiska beslut**

Överklagande av ett beslut från PTS kan avse flera situationer. Det kan för det första röra överklagande från den sökande av ett beslut att *inte* lämna tillstånd. En sådan situation behandlas inte närmare här. Det andra fallet rör överklagande av Säkerhetspolisen eller Försvarmakten när ett tillstånd har beviljats, i enlighet med promemorians förslag till ändringarna i LEK. Den tredje situationen avser upphävande och ändring av befintligt tillstånd som överklagas av tillståndshavaren. Dessa två senare fall är av intresse i denna kontext.

Ett beslut av en myndighet överklagas enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) ("FPL"). Normalt verkställs inte ett beslut innan det vunnit laga kraft, men det finns i vissa fall utrymme för omedelbar verkställighet,<sup>7</sup> vilket innebär att ett

---

<sup>6</sup> Se 7 kap 8 § LEK.

<sup>7</sup> Se 35 § förvaltningslagen (2017:900) ("FL").

2019-06-14

Patrik Sandgren



Teknikföretagen

beviljande av tillstånd kan verkställas direkt under vissa omständigheter. Sålunda kan ett beslut redan vara verkställt vid tiden för ett överklagande.

Förslaget att Säkerhetspolisen och Försvarmakten ska kunna överklaga ett beslut från PTS välkomnas, liksom det föreslagna förfarandet för samråd. Det fallet att Säkerhetspolisen eller Försvarmakten överklagar ett beslut bör typiskt sett röra att PTS beviljat tillstånd trots att Säkerhetspolisen och Försvarmakten anser att risk finns att Sveriges säkerhet äventyras. I ljuset av detta räcker det inte med att domstolen enligt FPL kan inhibera ett potentiellt verkställt beslut enligt 28 § FPL.

Den fördröjning som handläggning kan innebära kan få förödande konsekvenser under den tid ett beslut fortfarande gäller. Därför bör en regel införas i 8 kap LEK som gör att processen blir mer säker; vid överklagande från Säkerhetspolisen eller Försvarmakten ska beslut inte verkställas förrän dessa vunnit laga kraft. Det är, som uttrycks i den kompletterande promemorian, Säkerhetspolisen och Försvarmakten som har att bevaka Sveriges säkerhet, därför bör deras bedömning få företräde fram till laga kraft.

För att minska ingreppet för den enskilde sökanden bör rimligen en skrivning i 8 kap 23 § LEK om skyndsam prövning i dessa fall läggas till.

Det sistnämnda fallet ovan, att det inte ska gå att kringgå upphävande av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkoren genom att överklaga, bör kunna hanteras inom ramen för befintliga mekanismer, dock med det tillägg som här föreslagits om omedelbart agerande.

## ***Instansordningen***

Mot bakgrund av vad som anges i promemorian förefaller en bibehållen instansordning vara vad som förespråkas. Denna tolkning välkomnas.