

REMISSYTTRANDE

2019-06-13

FRA beteckning
20 400:3301/19:3

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se
ingrid.karlsson@regeringskansliet.se

Er handläggare

Ert datum

Er beteckning

2019-03-05

N2019/00192/D

FRA handläggare
Kári Ólafsson

FRA föreg. datum

FRA föreg. beteckning

Betänkande av Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden – Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92)

Försvarets radioanstalt (FRA) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på förslagen i betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92).

Sammanfattning

I kommittédirektiven uppdrog regeringen, mot bakgrund av det rådande allmänna säkerhetsläget, utredaren att föreslå de författningsändringar som behövs för att samhällsviktiga aktörers behov av radiofrekvenser ska tillgodoses och för att nationella säkerhetsintressen ska säkerställas i högre utsträckning.¹

Utredningens förslag innebär dock att ”samhällsekonomisk effektiv användning” görs till ett överordnat syfte i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) på samma gång som försvarsintresset reduceras till ett särintresse bland andra. FRA anser att Sveriges säkerhet ska vara det överordnade intresset.

FRA anser därför, liksom en sakkunnig och två experter,² att de förslag som lämnas inte säkerställer tilldelningen av radiofrekvenser till verksamhet som rör försvar och brotts-

¹ Radiospektrumanvändning i framtiden (Dir. 2017:99).

² Se särskilda yttranden sid. 291 ff. i SOU 2018:92.

bekämpning och att nationella säkerhetsintressen genom förslagen inte säkerställs i högre utsträckning. FRA anser att Försvarmaktens bedömning av tilldelning av frekvensutrymmet enligt 3 kap. 3 § LEK ska vara avgörande. FRA anser därutöver att beslut som fattas om tilldelning enligt nämnda bestämmelse inte bör överklagas till domstol utan till regeringen. De förslag som lämnas i det särskilda yttrandet av den sakkunniga skulle omhänderta bristerna i utredningens förslag i denna del och bör övervägas i den fortsatta processen, se avsnitt 7.5 och 8.2.

FRA avstyrker förslaget att införa nyttjandeavgift för de myndigheter som tilldelas frekvensutrymme enligt 3 kap. 3 § LEK, se avsnitt 7.3.

Synpunkterna nedan följer det remitterade betänkandets disposition.

4 Spektrum som ekonomisk tillgång

4.3 Värdet av spektrum

4.3.5 Ett pris som återspeglar utbud och efterfrågan leder till samhällsekonomiskt effektiv användning av naturresursen radiospektrum (98 ff.)

Argumentationen som förs i betänkandet om samhällsekonomiskt effektiv användning av radiospektrum och skälen för att införa en nyttjandeavgift är inte relevanta avseende verksamhet som bedrivs för Sveriges försvar.

I betänkandet görs gällande att det finns en uppenbar risk att den mest effektiva blandningen av produktionsfaktorer inte används om offentlig sektor tilldelas eller får tillstånd att använda radiosändare utan att dess värde tydliggörs. Vidare anförs att om myndigheter som använder radiospektrum inte har ett incitament att skaffa modern – mer spektrumeffektiv utrustning – så kommer äldre teknik fortsatt att användas trots att det samhällsekonomiska värdet av att använda den moderna tekniken skulle vara högre.³

Uttalandena överensstämmer inte med den verklighet som verksamhet som bedrivs för att stötta det militära försvaret har att förhålla sig till. Skälet till att ett visst frekvensutrymme används är inte att det är billigast att använda gammal ineffektiv utrustning. Det kan snarare göras gällande att sådana verksamheter använder den mest moderna utrust-

³ SOU 2018:92 s. 99.

ning och teknologi som finns att tillgå. Frekvensutrymme behövs av olika skäl för att säkra Sveriges säkerhet och kan inte effektiviseras bort.

7 En spektrumförvaltning för framtidens samhälle

7.3 Alla tillstånd ska prissättas

Alla tillstånd ska prissättas (s. 182 ff.)

Av betänkandet framgår att även statliga myndigheter som tilldelas radiofrekvenser enligt 3 kap. 3 § LEK omfattas av förslaget om nyttjandeavgift.⁴ FRA avstyrker förslaget i denna del.

Som FRA påpekat under avsnitt 4.3.5 kan inte statliga myndigheters behov av frekvenser, särskilt sådana myndigheter som bedriver verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet, effektiviseras bort. De argument som utredningen anför om modernisering av radiosystem har, av de skäl som anförts tidigare, inte bäring på dessa verksamheter.

Utredningen pekar på att interndebitering inom staten inte är någon nyhet och som exempel anges att finansieringen av systemet för radiokommunikation för effektiv ledning (Rakel) delvis görs med abonnemangsavgifter.⁵ FRA menar att det är en skillnad mellan att finansiera ett visst samhällsviktigt system genom att införa en avgift och att statliga myndigheter ska betala för att få nyttja frekvenser som behövs i deras verksamhet för att försvara Sverige i enlighet med vad riksdagen och regeringen beslutat.

De ökade kostnaderna för statliga myndigheter som följer av förslaget ska enligt utredningen finansieras med ökade anslag.⁶ Det kan dock inte garanteras att statliga myndigheter alltid får full kostnadstäckning trots att förslaget på papperet är kostnadsneutralt. Vidare för förslaget med sig oönskade administrativa kostnader.

Sammantaget föranleder det ovanstående att FRA avstyrker förslaget om nyttjandeavgift för de myndigheter som omfattas av 3 kap. 3 § LEK.⁷

⁴ SOU 2018:92 s. 184.

⁵ SOU 2018:92 s. 185.

⁶ SOU 2018:92 s. 274.

⁷ Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarmakten, FRA och Försvarets materielverk kan tilldelas radiofrekvenser enligt 3 kap. 3 § LEK.

7.5 Ökat fokus på samhällsekonomisk effektivitet i spektrumförvaltningen (s. 199)

FRA motsätter sig inte *per se* att spektrumförvaltningen ska vara samhällsekonomiskt effektiv, men anser att Sveriges säkerhet ska vara det överordnade intresset.

I utredningen anförs att begreppet samhällsekonomisk effektivitet innebär att nyttan ska bli så stor som möjligt för samhället samt att det inom samhällsnytta ingår alla omständigheter och verksamheter som är till nytta för samhället i stort. Detta innebär i realiteten att frågor rörande nationella säkerhetsintressen blir ett av många intressen som ska avvägas mot varandra när samhällsekonomiskt effektiva åtgärder ska beslutas, i detta fall användningen av frekvensutrymme.

FRA ifrågasätter, liksom den sakkunniga i det särskilda yttrandet,⁸ en sådan ordning. Frekvensutrymmet är inte en ekonomisk resurs som andra. Utöver dess ekonomiska värde har det en avgörande betydelse för Sveriges säkerhet. Detta är också något regeringen pekat på i förarbetena till nuvarande LEK.

”[...] det måste samtidigt var möjligt för tillståndsmyndigheten att ta hänsyn till olika intressen vid frekvenstilldelningen, utöver vad som följer av intresset för den fria åsiktsbildningen. Den kan därvid vara fråga om samhällsekonomiska aspekter eller den övergripande samhällsnyttan av en viss radioanvändning. Denna regel är dock inte tillämplig på Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och till viss del Försvarets Materielverk samt Polisen.”⁹

Det är därför inte lämpligt att Sveriges säkerhet och försvar blir ett särintresse bland alla andra när det kommer till nyttjandet av frekvensutrymmet. Sveriges säkerhet och försvar bör ha en särställning som bör komma till uttryck i LEK.

7.13 Digitalisera spektrumförvaltningen (s. 229)

Både den samlade informationen rörande Sveriges spektrumförvaltning samt enskilda uppgifter rörande denna är säkerhetskänslig¹⁰ och omfattas därmed av säkerhetsskydds-

⁸ SOU 2018:92 s. 291.

⁹ Prop. 2002/03:110 s. 135.

¹⁰ Enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen är säkerhetskänslig verksamhet sådan verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

lagen (2018:585). Det är viktigt att arbetet med att ta fram it-stöd för en digitalisering genomsyras av hög informationssäkerhet som uppfyller kraven på säkerhetsskydd.

8 Förstärkning för nationella säkerhetsintressen

8.2 Radiofrekvenser till försvar och brottsbekämpning säkerställs

Samrådsskyldighet med Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarmakten (s. 235)

Synpunkter som lämnas ”efter hörande av” (dagens reglering) eller ”efter samråd med” (föreslagen ändring) utgör icke-bindande rekommendationer. Det är därför, enligt FRA:s mening, i praktiken inte någon skillnad mellan dagens ordning enligt 3 kap. 3 § LEK och utredningens förslag på ändring av bestämmelsen.

FRA anser att förslaget inte säkerställer de nationella säkerhetsintressen i högre utsträckning i enlighet med vad som uppdrogs i direktiven. Eftersom fokus föreslås ligga på samhällsekonomisk effektiv användning av frekvensutrymmet riskerar nationella säkerhetsintressen i stället att försvagas. En reell förstärkning av de verksamheter som har att stötta det militära försvaret skulle vara om Försvarmaktens förslag avseende frekvenstilldelning vore bindande för tilldelningsmyndigheten.¹¹

Det kan vidare ifrågasättas om det är en rimlig ordning att överprövning av beslut som rör väsentliga säkerhetsintressen även fortsättningsvis ska ske i domstol. Tilldelning av frekvensutrymme när sådana intressen gör sig gällande är av säkerhetspolitisk natur och lämpar sig inte för prövning i domstol. Sådana frågor bör avgöras av regeringen. Prövning av regeringen får antas bli sällsynta eftersom berörda myndigheter i de flesta fall bör kunna lösa meningsskiljaktigheter genom dialog.

Den sakkunniga som avgett särskilt yttrande har såvitt avser tilldelning av frekvensutrymme föreslagit följande två alternativ.

- 1) Den myndighet som regeringen bestämmer tilldelar radiofrekvenser för Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk i enlighet med begäran från Försvarmakten och för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i enlighet med begäran från dessa myndigheter.
- 2) Den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om tilldelning av radiofrekvenser för Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materi-

¹¹ Se särskilda yttranden sid. 291 ff. i betänkandet.

elverk i samråd med Försvarmakten. Beslut om tilldelning av radiofrekvenser för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska ske i samråd med den berörda myndigheten. Om någon av myndigheterna begär det ska ärendet dock överlämnas till regeringen för prövning.¹²

FRA anser att dessa förslag bör övervägas i stället för utredningens förslag.

9 Konsekvenser av förslagen

9.2.3 Konsekvenser för staten

Myndigheter som tilldelats radiospektrum i enlighet med 3 kap. 3 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) (s. 273)

De ökade kostnaderna för statliga myndigheter som följer av förslaget ska enligt utredningen finansieras med ökade anslag.¹³ Det kan dock inte garanteras att statliga myndigheter alltid får full täckning trots att förslaget på papperet är kostnadsneutralt.

I detta ärende har generaldirektören Dag Hartelius beslutat. I den slutliga handläggningen har också deltagit överdirektören Charlotta Gustafsson, chefsjuristen Michaela Dráb, planeringschefen Karin Ringnér, överingenjören Bo Lithner (avd T), avdelningsdirektören Inge Nilsson (avd T) samt juristen Kári Ólafsson (avd V), tillika föredragande.

Försvarets radioanstalt

Dag Hartelius

Kári Ólafsson

¹² SOU 2018:92 s. 294.

¹³ SOU 2018:92 s. 274.

FRASändlistaFör kännedom

Försvarsdepartementet/Sund

Försvarsdepartementet/Rättssekretariatet

Försvarsmakten/LEDS CIO

Totalförsvarets forskningsinstitut

Internt FRA för kännedom

GD

ÖD

Chefsjuristen

C PLAN

C KOMM

AC

C SÄK