



Polisens radiokommunikationssystem

Till försvarsutskottet

Inledning

Försvarsutskottet avser att i samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 2002 behandla tre motionsyrkanden, 2001/02:Fö6 (kd) yrkande 17, 2001/02:Fö10 (fp) yrkande 10 och 2001/02:Fö260 (s), som rör frågan om ett nationellt system för radiokommunikation baserat på TETRA-standard för bl.a. polisen och räddningstjänsten. Med anledning härav har försvarsutskottet berett justitiekammaren tillfälle att avge yttrande över TETRA-frågan.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitiekammaren.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 26 juni 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att klargöra de ekonomiska förutsättningarna för och konsekvenserna av ett gemensamt radiosystem för polisväsendet, den kommunala räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården (dir. 1997:92).

Utredningen redovisade sitt uppdrag till regeringen i december 1998 i betänkandet Ett tryggare Sverige – Ett gemensamt system för mobil kommunikation (SOU 1998:143). I betänkandet föreslås att regeringen tillsätter en upphandlingsorganisation i syfte att genomföra en samlad upphandling av ett system för mobil radiokommunikation för de samhällsviktiga verksamheterna (public safety-sektorn), dvs. polisen, tullen, den kommunala och statliga räddningstjänsten, hälso- och sjukvården, Försvarsmakten och SOS Alarm. Enligt utredningen borde basen för radiokommunikationen vara TETRA-systemet (Terrestrial trunked radio), vilket är en standard för mobil radio precis som GSM är en standard för mobiltelefoni.

Med anledning härav beslutade regeringen den 17 augusti 2000 att uppdraga åt Statskontoret att ta fram ett beslutsunderlag för och genomföra upphand-

lingen av ett gemensamt och landstäckande radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard eller likvärdigt.

Statskontoret har överlämnat en delrapport till regeringen, daterad den 30 mars 2001 (dnr 2000/396–5). I delrapporten lämnas bl.a. förslag till användarkrets samt omfattning och finansiering av nätet. Vidare redovisas att vissa ställningstaganden och bemyndiganden krävs från regeringen för att uppdraget skall kunna drivas vidare, bl.a. om hur finansieringen skall lösas samt om vissa lagstiftningsåtgärder.

Försvarsutskottet behandlade frågan i april 2001 (bet. 2000/01:FöU8 s. 10 f). Försvarsutskottet uttalade därvid bl.a. följande. Utskottet är medvetet om att anskaffningen av ett gemensamt och landstäckande radiokommunikationssystem med högt ställda krav på integritet, tillförlitlighet och säkerhet kräver ett omsorgsfullt beredningsarbete. Utskottet ser därför positivt på att Statskontoret fått regeringens uppdrag att genomföra upphandlingen av ett radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard. Utskottet kan dock konstatera att det uppdrag som Statskontoret har fått inte kan fullföljas. För detta krävs nya direktiv från regeringen. Utskottet ser med stor oro på en utveckling där Statskontoret inte kan fullfölja upphandlingen till följd av det uppkomna läget. Då tiden är inne för att införa ett gemensamt system för många användare skulle det vara synnerligt olyckligt om regeringen inte snarast hittar en lösning som leder till att Statskontoret kan fullfölja sitt uppdrag inom de givna tidsramarna. Detta gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 2000/01:209).

Statskontoret tillskrev den 21 september i år regeringen och begärde att få avbryta sitt uppdrag. Skälet härtill var att regeringen inte hade återkommit till Statskontoret med anledning av begärda ställningstaganden och bemyndiganden. Statskontoret hade vidare erfarit att Justitiedepartementet gett Rikspolisstyrelsen klartecken att påbörja arbetet med att utarbeta en egen kravspecifikation.

Regeringen entledigade den 8 november 2001 Statskontoret från uppdraget.

Under behandlingen av frågan har justitieutskottet haft en utfrågning där representanter för Rikspolisstyrelsen medverkat.

Utskottet

Ett gemensamt radiokommunikationssystem med TETRA-standard

Budgetpropositionen för år 2002

Av budgetpropositionen för år 2002 framgår att regeringen har uppdragit åt Statskontoret att upphandla ett gemensamt radiokommunikationssystem (prop. 2001/02:1, volym 3, s. 80). Uppdraget skall vara slutfört senast den

1 februari 2002. Några särskilda medel för att bygga ut ett gemensamt radiokommunikationssystem med TETRA-standard eller likvärdigt har däremot inte avsatts i budgeten för år 2002. Inte heller i de preliminära utgiftsramarna för åren 2003 och 2004 har några medel aviserats för detta ändamål.

Interpellationsdebatten den 23 oktober 2001

I samband med en interpellationsdebatt i riksdagen den 23 oktober 2001 uttalade statsrådet Mona Sahlin bl.a. följande (svar på interpellationerna 2001/02:16 och 17).

TETRA är en komplicerad fråga på många sätt. Frågan berör flera intressenter och flera möjliga användare. Systemet är tekniskt komplicerat och kostsamt. Inte minst är fördelningen av finansieringsansvar för ett fullt utbyggt system svår. Det har därför tagit tid att bereda frågan inom Regeringskansliet. Efter noggranna överväganden har det framkommit att det breda anslag regeringen utgick från i uppdraget till Statskontoret inte är möjligt att genomföra i nuläget. Regeringen anser dock att inriktningen på arbetet fortsatt skall vara att söka få till stånd ett nationellt system. Eftersom det inte har gått att nu få fram en fullständig finansiering för ett nationellt, riksomfattande system kommer systemet emellertid att byggas i mindre skala med inriktningen att successivt bli ett landstäckande system. Rikspolisstyrelsen har i linje med detta tagit initiativ till att anskaffa ett system för att säkra sina behov av ett fungerande radiokommunikationssystem i storstäderna fr.o.m. år 2004. Detta kommer att ske på ett sätt som kan möjliggöra en framtida fortsatt utbyggnad och utveckling av systemet. Självfallet har polisen resurserna för att möjliggöra detta. Regeringen kommer också att utse en förhandlingsman som skall föra en dialog med tänkbara användare om hur och när dessa kan och vill ansluta sig till ett nationellt TETRA-system. Förhandlingsmannen skall redogöra för intresset för systemet hos dessa tänkbara användare och utifrån detta lämna förslag på möjlig utbyggnadsordning och takt för systemet. På det sättet skapas en tydligare bild av finansieringsmöjligheterna för ett framtida landstäckande TETRA-system. Detta innebär att uppdraget till Statskontoret kommer att få en annan karaktär. Statskontoret skall bistå förhandlingsmannen i dennes arbete. Det skall dessutom belysa och analysera processen för vidareutveckling av ett nationellt system samt utreda frågan om organisatorisk form för förvaltning av systemet i ett färdigt skick.

Regeringens beslut den 8 november 2001

Regeringen gör bedömningen att det i nuläget saknas förutsättningar att finansiera ett fullt utbyggt gemensamt och landstäckande radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard eller annat likvärdigt system. Regeringen anser därför att utbyggnaden av ett sådant system bör påbörjas i begränsad skala och ske stegvis. Enligt regeringen finns det ett behov av att skapa en tydligare bild av hur och när tänkbara användare av ett nationellt system är intresserade av att ansluta sig till det. För att få bästa möjliga underlag är det nödvändigt att kartlägga användarnas intresse att bruka systemet och finansi-

era utbyggnaden och att tydliggöra tänkta användares önskemål i fråga om organisatoriska frågor. Regeringen bemyndigade därför den 8 november 2001 statsrådet Mona Sahlin att tillsätta en förhandlingsman med följande uppdrag.

Förhandlingsmannen skall föra en dialog med tänkbara användare av ett nationellt radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard eller annat likvärdigt system om hur, när och till vilken kostnad dessa användare kan och vill ansluta sig till systemet. Baserat på detta skall förhandlingsmannen redogöra för intresset för systemet hos dessa tänkbara användare och lämna förslag på möjlig utbyggnadsordning och takt för införande av systemet. Förhandlingsmannen skall presentera en eller flera tänkbara modeller för finansiering utifrån intresserade användares vilja att bruka systemet och finansiera den föreslagna utbyggnaden. Användarnas önskemål i fråga om upphandlings- och förvaltningsorganisation för systemet skall även redovisas. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 april 2002.

Av regeringens beslut framgår vidare att Rikspolisstyrelsen och förhandlingsmannen skall hålla varandra informerade om engagemanget hos andra systemanvändare samt att Statskontoret skall delge förhandlingsmannen erfarenheterna från sitt uppdrag och utifrån förhandlingsmannens behov i övrigt bistå i arbetet.

Investeringskostnaderna

Det finns ännu inte några säkra beräkningar av investeringskostnaderna för ett gemensamt och landstäckande radiokommunikationssystem med TETRA-standard. De verkliga kostnaderna kan uppskattas först i samband med en utvärdering av inkomna anbud. Av de kalkyler över uppskattade kostnader som Statskontoret presenterade i sin delrapport av den 30 mars i år framgår emellertid följande. Investeringskostnaderna för ett bas- eller lågprisalternativ med enklare tjänsteinnehåll för publika och kommersiella användare som i huvudsak befinner sig i tätorter, utmed vägar och i de befolkade delarna i landet skulle uppgå till ca 2 miljarder kronor. Säkerhetskraven i ett sådant nät motsvarar i stort sett de krav som ställs på ett kommersiellt nät. För ett system som uppfyller kraven på täckning även i mindre befolkade trakter och som klarar av fler nöd- och katastrofsituationer uppgår investeringskostnaderna till ca 3 miljarder kronor. Säkerhetskraven i ett sådant nät motsvarar de krav som kan ställas på ett nät avsett för public safety-trafik. Investeringskostnaderna för ett nät med i princip den högsta kravnivån som kan ställas på ett TETRA-nät uppgår till ca 6 miljarder kronor. Geografisk täckning finns då i hela landet, även i fjällvärlden och andra obebyggda områden. Handhållen täckning utomhus finns i alla orter med fler än 200 invånare och god täckning inomhus finns i alla orter med fler än 50 000 invånare. Nätet medger också radiotrafik från helikopter och fartyg på svenskt territorium. Säkerhetskraven i ett sådant nät motsvarar högsta möjliga nivå, även sett från beredskapssynpunkt.

Polisens radiokommunikationssystem

Polisen har i dag fyra radiokommunikationssystem, varav de två viktigaste är det landsomfattande radiosystemet, S70, och det system som används av polisen i de tre storstadslänen, S80. I storstadsregionerna är det sedan länge av störningstekniska skäl inte möjligt att använda S70-systemet.

Polisens radiokommunikationssystem bygger till stora delar på teknik som närmar sig den tekniska livslängdens slut. Brister finns både vad gäller tillgång på reservdelar och vad gäller systemens funktionalitet, t.ex. kryptering. I synnerhet S80-systemet dras med avsevärda problem vad gäller att upprätthålla den tekniska nivån på systemets infrastruktur. Även polisens landsomfattande radiosystem, S70, är omodernt och bör på sikt bytas ut.

Härtill kommer att polisen i enlighet med en dom meddelad av Kammarrätten i Stockholm den 7 april 2000 (mål nr 7462–1999) måste lämna de frekvenser som radiosystemet S80 använder senast den 31 december 2003. Skälet till detta är att de aktuella frekvenserna skall kunna tas i anspråk för andra ändamål, nämligen tjänster som använder TETRA-standard. Detta innebär att polisen riskerar att stå utan radiokommunikation i storstadslänen vid denna tidpunkt.

Rikspolisstyrelsen och Statskontoret tillskrev den 15 juni 2001 regeringen i frågan. Av skrivelsen framgår bl.a. att ett nytt kommunikationssystem måste vara framtaget senast den 1 september 2002 för att polisväsendet skall klara storstädernas behov. Rikspolisstyrelsen måste därför, om inte regeringen återkommit till Statskontoret med anledning av begärda ställningstaganden och bemyndiganden den 1 september 2001, påbörja en egen upphandling av ett radiokommunikationssystem i storstäderna för polisväsendets räkning.

Rikspolisstyrelsen har den 12 oktober 2001 beslutat att inleda ett projekt för att anskaffa ett nytt nationellt radiosystem för polisen, bl.a. pågår arbete med att upprätta kravspecifikationer och anbudsunderlag. En eventuell upphandling fordrar ytterligare beslut.

Vad gäller finansieringen av ett nytt radiokommunikationssystem måste detta lösas genom en dialog med regeringen. Rikspolisstyrelsen har, såvitt utskottet erfarit, för avsikt att återkomma till regeringen i denna fråga i budgetunderlaget för år 2003.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att ett landstäckande radiokommunikationssystem med TETRA-standard eller likvärdigt påtagligt skulle öka förutsättningarna för ett effektivt och rationellt samarbete mellan de myndigheter och andra aktörer som svarar för ordningen och säkerheten i samhället. Ett sådant gemensamt kommunikationssystem skulle också öka möjligheterna att rädda liv och egendom. Utskottet anser därför att det är viktigt att planeringen för ett gemensamt nationellt radiosystem med TETRA-standard eller likvärdigt fortsätter och att regeringen verkar för att ett sådant system inrättas inom en snar framtid. Detta är också viktigt för finansieringsfrågan, eftersom ett gemen-

samt radiokommunikationssystem innebär att flera aktörer kan och bör dela på investerings- och driftskostnaderna för systemet.

Med hänsyn till tidsfaktorn och den besvärliga situation som polisen befinner sig i, nämligen att kommunikationsfrågan för storstadslänen måste vara löst före utgången av år 2003, kan polisen emellertid inte avvakta detta arbete. Utskottet anser därför att polisen måste ges möjlighet att på egen hand utveckla ett nytt radiokommunikationssystem i storstadslänen. Detta system bör dock byggas på ett sådant sätt och med så hög kvalitet att det på sikt kan utvecklas till ett landstäckande gemensamt system för hela public safety-sektorn. Höga krav måste alltså ställas på systemets tillgänglighet, funktionalitet och säkerhet. Utskottet utgår från att regeringen ger polisen erforderligt stöd i detta arbete. Det är t.ex. viktigt att den av regeringen utsedde förhandlingsmannen samverkar med Rikspolisstyrelsen i erforderlig utsträckning. Det är också viktigt att finansieringen av polisens nya radiokommunikationssystem löses på ett tillfredsställande sätt.

Stockholm den 15 november 2001

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Reinfeldt

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Reinfeldt (m), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Maud Ekendahl (m), Morgan Johansson (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Johan Pehrson (fp), Göran Norlander (s) och Yilmaz Kerimo (s).

Avvikande mening

Polisens radiokommunikationssystem

av Fredrik Reinfeldt (m), Ingemar Vänerlov (kd), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Gunnel Wallin (c) och Johan Pehrson (fp).

Det är nu över fyra år sedan regeringen inledde arbetet med att utreda frågan om ett gemensamt radiokommunikationssystem för public safety-sektorn och över ett år sedan Statskontoret fick i uppdrag att ta fram beslutsunderlag för och genomföra upphandlingen av ett sådant system. Någon upphandling har emellertid inte kunnat inledas. Detta beror på att regeringen, trots upprepade påstötningar från Statskontoret, inte lämnat de bemyndiganden och ställningstaganden som krävts i t.ex. finansieringsfrågan. Regeringen har nu, vilket förhalar saken ytterligare, beslutat att tillsätta en förhandlingsman som skall ägna bl.a. den väl utredda finansieringsfrågan särskild uppmärksamhet.

Genom den tidsutdräkt som regeringen orsakat har Rikspolisstyrelsen tvingats påbörja ett arbete med att upphandla ett eget radiokommunikationssystem i storstadslänet. Detta är högst otillfredsställande, särskilt som det sannolikt kommer att bli dyrare att upphandla ett nationellt kommunikationssystem i olika etapper i stället för att göra en rikstäckande upphandling. Enligt vår uppfattning borde riksdagen i stället ålägga regeringen att omgående fatta erforderliga beslut för att inleda en upphandling av ett för hela public safety-sektorn gemensamt radiokommunikationssystem med TETRA-standard eller likvärdigt.

Om polisen, trots ett snabbt agerande från statsmakternas sida, inte kan avvakta detta arbete måste frågan om hur polisen skall finansiera sitt nya kommunikationssystem snarast lösas. Enligt vår uppfattning är det orimligt om polisens redan hårt ansträngda ekonomi skulle komma att belastas ytterligare. Detta skulle leda till att polisväsendet inte kan fullfölja satsningarna på att utbilda och anställa fler poliser under de närmaste åren. Regeringen måste därför snarast återkomma till riksdagen med förslag om de medel till polisen som krävs för att bygga och inrätta det nya radiokommunikationssystemet.