

## Justitieutskottets yttrande 2019/20:JuU3y

# Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning

---

### Till trafikutskottet

Trafikutskottet har beslutat att ge bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar dessa berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet begränsar mot denna bakgrund sitt yttrande till frågor om säkerhetsskydd och Säkerhetspolisens roll i denna typ av ärenden samt, när det gäller följdmotioner, till kommittémotion 2019/20:3387 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkandena 1 och 3.

Justitieutskottet föreslår att trafikutskottet tillstyrker regeringens lagförslag i berörda delar och avstyrker motionsförslagen.

I yttrandet finns två avvikande meningar (M, SD, KD).

# Utskottets överväganden

## Tillstånd att använda radiosändare m.m.

### Gällande rätt

I 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, förkortad LEK, finns bestämmelser om rätt att använda radiosändare. Som huvudregel krävs det tillstånd för att få använda radiosändare. Frågor om tillstånd prövas av Post- och telestyrelsen (PTS). Tillståndet kan avse en viss radiosändare eller att använda radiosändare inom ett visst frekvensutrymme. Kravet på tillstånd gäller inte för Polismyndigheten, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och viss verksamhet hos Försvarets materielverk. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten (3 kap. 1–5 §§).

Tillståndsprövningen bygger på att en tillståndsansökan som huvudregel ska beviljas om vissa förutsättningar är uppfyllda (3 kap. 6 §). Det finns bl.a. krav på att det kan antas att radiofrekvenserna kommer att användas på ett sådant sätt att risk för o tillåten skadlig störning inte uppkommer, att radioanvändningen utgör en effektiv användning av frekvensutrymmet och att det inte med hänsyn till att sökanden tidigare har fått tillstånd återkallat eller något annat liknande förhållande finns skälig anledning att anta att radioanvändningen kommer att ske i strid med tillståndsvillkoren. Däremot saknas det i dag möjlighet att vid tillståndsgivningen eller senare ta särskild hänsyn till Sveriges säkerhet.

Ett beslut om tillstånd kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Kammarrättens avgöranden får inte överklagas (8 kap. 19 §).

### Propositionen

#### *Radioanvändning ska inte få orsaka skada för Sveriges säkerhet*

Regeringen föreslår nu en lagändring som innebär att det för att få tillstånd att använda radiosändare, eller att överlåta eller hyra ut sådana tillstånd, ska vara en förutsättning att det kan antas att radioanvändningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet. För att få medgivande att överlåta eller hyra ut tillstånd ska det också vara en förutsättning att förvärvaren inte tidigare fått ett tillstånd återkallat på grund av att dennes radioanvändning antagits orsaka skada för Sveriges säkerhet.

Vidare ska ett tillstånd kunna förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

Tillstånd ska få återkallas och tillståndsvillkor ändras omedelbart om radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada. Ett tillstånd ska få återkallas endast om ändamålet med återkallelsen inte lika väl kan tillgodoses

genom att tillståndsvillkoren ändras. Bestämmelserna ska inte gälla för tillstånd att använda radiosändare för sådana utsändningar som kräver tillstånd enligt någon annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av någon annan lag.

Uttrycket Sveriges säkerhet ska ha samma betydelse som i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Regeringen uttalade i förarbeten till denna lag bl.a. att det tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige och avser såväl militär som civil verksamhet (prop. 2017/18:89 s. 38 f. och 133).

### *Sekretess och partsinsyn*

Det är PTS som prövar frågor om tillstånd att använda radiosändare och som är tillsynsmyndighet enligt LEK. Det är dock bara Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som tillsammans har en helhetsbild när det gäller säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige och tillgång till de uppgifter som behövs för att bedöma om radioanvändning kan antas orsaka skada för Sveriges säkerhet. I propositionen anförts att regeringen därför planerar att i en förordning införa en skyldighet för PTS att samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden som gäller tillstånd att använda radiosändare och att på begäran av Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor på grund av att radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada. I samrådet ska Säkerhetspolisen och Försvarsmakten inför PTS beslut redovisa sin sammanfattande analys och bedömning av om radioanvändningen kan orsaka skada för Sveriges säkerhet och vilka villkor som är lämpliga.

De uppgifter som Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten ska kunna lämna om att viss radioanvändning har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller kan antas orsaka sådan skada, eller om att tillstånd bör förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, kommer ofta att omfattas av sekretess. För att PTS ska få tillgång till den information som krävs för att kunna tillämpa de föreslagna reglerna i LEK krävs därför att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten vid behov kan lämna uppgifter som omfattas av sekretess till PTS i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare. Regeringen föreslår därför att det införs en sekretessbrytande bestämmelse för att möjliggöra ett sådant informationsutbyte. Uppgifterna kommer att ha samma sekretesskydd hos PTS som de haft hos Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten.

### *Överklagande*

Regeringen föreslår att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska få överklaga beslut som gäller beviljande av tillstånd att använda radiosändare eller medgivande att överlåta eller hyra ut ett sådant tillstånd, att förena tillstånd att använda radiosändare med villkor, eller återkallelse av tillstånd att använda

radiosändare eller ändring av villkor i sådana tillstånd. När ett beslut överklagas ska beslutsmyndigheten vara motpart i domstol.

### **Motionen**

I kommittémotion 2019/20:3387 av Jessica Roswall m.fl. (M) yrkande 1 begär motionärerna en översyn av cyber- och informationssäkerheten. Motionärerna konstaterar att det utifrån den nya tidens utmaningar tagits fram ett antal centrala dokument som i vart fall delvis berör cybersäkerhetsfrågor, t.ex. den nationella säkerhetsstrategin och den nya säkerhetsskyddslagen samt den nu aktuella propositionen om skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning. Fokus i debatten ligger enligt motionärerna främst på utbyggnaden av nästa generations mobilnätverk (5G). Det är dock viktigt att arbetet med Sveriges säkerhet inte begränsas till 5G, som endast utgör en del av hela det digitala ekosystemet. I syfte att identifiera brister – enskilt och i samordningen – bör det därför göras en översyn av befintlig lagstiftning som berör cyber- och informationssäkerhet.

I samma motion yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att överklaganden av beviljade tillstånd m.m. ska göras till regeringen och inte som enligt förslaget till domstol. Enligt motionärerna är det mer rimligt att regeringen bedömer ett tillstånds eventuella implikationer för Sveriges säkerhet än att en domstol gör det. Regeringen bör därför skyndsamt återkomma med ett sådant förslag.

### **Justitiekommitténs uttalanden i samband med antagandet av den nya säkerhetsskyddslagen**

I samband med att justitiekommittén våren 2018 behandlade förslaget till en ny säkerhetsskyddslag uttalade utskottet bl.a. att förutsättningarna för säkerhetsskyddet hade förändrats sedan den dåvarande lagen trädde i kraft 20 år tidigare och att det fanns ett omfattande behov av en förändring av regelverket. Samhällsutvecklingen, inte minst digitaliseringen och den ökade användningen av informationsteknik, innebar enligt utskottet nya krav på och förutsättningar för säkerhetsskyddet, liksom den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och den ökade globaliseringen. För att anpassa säkerhetsskyddet till dessa nya krav måste lagen moderniseras och förtydligas. Utskottet ställde sig därför bakom regeringens förslag till ny säkerhetsskyddslag (bet. 2017/18:JuU21 s. 19 f.).

Samtidigt noterade utskottet vissa brister i den nya lagen. Bland annat ansåg utskottet att tillsynsmyndigheternas ansvar och befogenheter borde regleras i den nya säkerhetsskyddslagen och inte, som regeringen föreslagit i en förordning. Enligt utskottets mening är t.ex. Försvarmaktens och Säkerhetspolisens ansvar när det gäller tillsyn och möjligheter att stoppa en överlåtelse eller utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet av sådan vikt att dessa befogenheter borde regleras i lag och inte i en förordning. Detta skulle

ge ett mer robust regelverk. Utskottet ansåg därför att regeringen skyndsamt borde återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

Vidare ansåg utskottet att det behövde genomföras en bred översyn av samtliga tillsynsmyndigheters ansvar, organisation och resursfördelning. Säkerhetsskyddslagen skulle enligt förslaget omfatta alla verksamheter som till någon del har betydelse för Sveriges säkerhet eller landets internationella åtaganden. Det ankommer på myndigheterna och övriga aktörer att själva, genom en aktiv handling, identifiera om de bedriver någon sådan säkerhetskänslig verksamhet. Regeringen noterade i propositionen att detta kan innebära svårigheter för verksamhetsutövarna men ansåg att problematiken får lösas i samverkan med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och övriga tillsynsmyndigheter. Begreppen Sveriges säkerhet och säkerhetskänslig verksamhet kunde emellertid enligt utskottet medföra betydande tolkningssvårigheter, inte minst för enskilda verksamhetsutövare. Mot bakgrund av det ökade stöd som myndigheter och andra aktörer skulle komma att behöva från tillsynsmyndigheterna vid tillämpningen av den nya lagen är det viktigt att dessa myndigheter har en ändamålsenlig organisation och på ett effektivt sätt kan främja säkerhetsskyddet hos aktörerna. Enligt utskottet var det därför angeläget med en översyn av tillsynsmyndigheternas ansvar, organisation och resursfördelning. Utskottet såg positivt på att regeringen hade tillsatt en utredning som bl.a. skulle se över hur en ändamålsenlig tillsyn enligt säkerhetsskyddslagstiftningen ska vara utformad (dir. 2017:32). Det var emellertid enligt utskottet viktigt att detta arbete innebär en bred översyn av tillsynens organisation och tillsynsmyndigheternas funktioner och också leder fram till nödvändiga förändringar på området. För att säkerställa detta föreslog utskottet att riksdagen skulle tillkänna det som utskottet anförde om en översyn av tillsynsmyndigheternas ansvar, organisation och resursfördelning för regeringen.

Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2017/18:289).

### **Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen**

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor överlämnade i november 2018 betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82). Utredningens huvudsakliga förslag kan sammanfattas enligt följande:

- Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal utvidgas så att skyddet kan upprätthållas oavsett var verksamheten bedrivs.
- För att komma till rätta med vissa brister som uppmärksammats föreslås ett antal förebyggande åtgärder (kontrollstationer) som är inriktade både på situationen vid utkontraktering och upplåtelse och som kan aktualiseras även vid vissa andra förfaranden med utomstående parter.
- Enligt den första kontrollstationen ska den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som avser att genomföra ett förfarande som kräver säkerhetsskyddsavtal innan förfarandet inleds genom en särskild

säkerhetsbedömning identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som den utomstående parten kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om det planerade förfarandet är lämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt.

- Den andra kontrollstationen går bl.a. ut på att verksamhetsutövare som planerar att inleda ett förfarande i vissa fall ska samråda med tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att verksamhetsutövaren inte får genomföra det planerade förfarandet. Ett föreläggande eller förbud får bara beslutas om skälen för åtgärden uppväger den skada eller annan olägenhet som åtgärden medför för allmänna eller enskilda intressen. Det föreslås att ett föreläggande ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, varvid tillsynsmyndigheten bör vara motpart. Prövnings-tillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten. Ett förbud föreslås få överklagas till regeringen.
- En tredje kontrollstation är en sorts ”nödbroms”, som innebär en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa mot ett pågående förfarande, t.ex. en pågående utkontraktering eller ett annat pågående samarbete. Om ett sådant pågående förfarande som omfattas av ett krav på säkerhetsskyddsavtal är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren eller den utomstående parten i förfarandet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra skada för Sveriges säkerhet. Föreläggandet kan bl.a. innebära ett krav på att hela eller delar av förfarandet ska upphöra. Ett föreläggande får bara beslutas om skälen för åtgärden uppväger den skada eller annan olägenhet som åtgärden medför för allmänna eller enskilda intressen. Föreläggandet får förenas med vite och får överklagas till regeringen.
- Utredningen föreslår vidare att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska bli samordningsmyndigheter. I denna roll ligger att de ska ansvara för att följa upp, utvärdera och utveckla tillsynsarbetet, i samråd utveckla och tillhandahålla metodstöd för tillsyn, verka för erfarenhetsutbyte och förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheterna.

Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

### **Utskottets ställningstagande**

Som utskottet uttalade i samband med beredningen av den nya säkerhetsskyddslagen innebär samhällsutvecklingen, inte minst

digitaliseringen och den ökade användningen av informationsteknik, nya krav på och förutsättningar för säkerhetsskyddet, liksom den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och den ökade globaliseringen. Utskottet delar därför regeringens bedömning att det finns ett behov av att skydda Sveriges säkerhet vid radioanvändning. Från de utgångspunkter utskottet har att beakta framstår det som en brist att det i dag varken vid tillståndsgivningen för radiosändare eller senare finns möjlighet att ta särskild hänsyn till Sveriges säkerhet. Mot denna bakgrund är utskottet positivt till det nu aktuella förslaget om att kunna förena tillstånd med villkor om att det kan antas att radioanvändningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet.

Som regeringen anför innebär det samråd som regeringen avser att besluta om i förordning inte någon ändrad ordning av beslutsfattandet i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare. PTS skulle därför kunna komma att fatta beslut som går Säkerhetspolisen emot när det gäller vilka åtgärder som bör vidtas för att skydda Sveriges säkerhet. Eftersom Säkerhetspolisen har i uppgift att bevaka och värna Sveriges säkerhet delar utskottet regeringens bedömning att myndigheten bör kunna överklaga sådana beslut.

Sammanfattningsvis anser således justitieutskottet, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, att trafikutskottet bör tillstyrka propositionen.

När det gäller motionsyrkandet om en översyn av cyber- och informationssäkerheten delar utskottet motionärernas uppfattning att det är viktigt att arbetet med Sveriges säkerhet inte bara begränsas till t.ex. utbyggnaden av nästa generations mobilnätverk (5G) utan att man måste anlägga en bredare blick som omfattar det som motionärerna benämner hela det digitala ekosystemet. Som framgår ovan pågår i dag också arbete på detta område, t.ex. den komplettering av den nya säkerhetsskyddslagen som bereds inom Regeringskansliet. Det har mot denna bakgrund inte framkommit något som ger anledning för riksdagen att, utifrån de synpunkter som justitieutskottet har att beakta, göra ett sådant tillkännagivande om en mer allmän översyn av cyber- och informationssäkerheten som efterfrågas i motion 2019/20:3387 (M) yrkande 1. Trafikutskottet bör därför avstyrka yrkandet.

När det gäller instansordningen har utskottet ingen annan uppfattning än regeringen om att den nuvarande ordningen för närvarande bör behållas, vilket innebär att beslut överklagas till domstol. Utskottet noterar därvid vad regeringen anför om att utformningen av instansordningen i ärenden som berör Sveriges säkerhet är aktuell i flera olika sammanhang och det kan därför finnas anledning att återkomma till frågan. Mot denna bakgrund anser utskottet, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, att trafikutskottet bör avstyrka motion 2019/20:3387 (M) yrkande 3 om att beviljande av anstånd m.m. ska överklagas till regeringen.

Stockholm den 24 oktober 2019

På justitieutskottets vägnar

*Fredrik Lundh Sammeli*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Magdalena Schröder (M), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Rasmus Ling (MP), Ingemar Kihlström (KD) och Bo Broman (SD).



# Avvikande meningar

## 1. Översyn av lagstiftning som rör cyber- och informationssäkerhet (M, SD, KD)

Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Magdalena Schröder (M), Adam Marttinen (SD), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Ingemar Kihlström (KD) och Bo Broman (SD) anför:

Den snabba utvecklingen av digital kommunikation de senaste åren ställer stora krav på att lagstiftning, strategier och föreskrifter är uppdaterade, relevanta och sinsemellan kompatibla. Utifrån den nya tidens utmaningar har ett antal centrala dokument tagits fram vilka berör cybersäkerhetsfrågor, helt eller delvis. Det gäller t.ex. den nationella säkerhetsstrategin, den nya säkerhetsskyddslagen, regeringens nationella strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet och den nu aktuella propositionen om skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning.

Fokus i debatten ligger just nu till största delen på nästa generations mobilnätverk (5G). Samtidigt är det viktigt att arbetet med Sveriges säkerhet inte begränsas till 5G, som endast utgör en del av hela det digitala ekosystemet.

Det bör därför göras en översyn av befintlig lagstiftning och strategier som berör cyber- och informationssäkerhet i syfte att identifiera brister – enskilt och i samordningen – samt att föreslå förbättringar. Trafikutskottet bör därför tillstyrka motion 2019/20:3387 (M) yrkande 1.

## 2. Instansordningen (M, SD, KD)

Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Magdalena Schröder (M), Adam Marttinen (SD), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Ingemar Kihlström (KD) och Bo Broman (SD) anför:

Mot bakgrund av takten i den pågående digitala utvecklingen och de säkerhetsutmaningar som 5G för med sig är det angeläget att Säkerhetspolisen ges möjlighet att överklaga beviljade tillstånd eller återkallelse av tillstånd när det är motiverat utifrån Sveriges säkerhet. Enligt vår mening, som delas av bl.a. Säkerhetspolisen, bör dock detta ske till regeringen och inte som i dag till domstol. Att regeringen ska vara överklagandeinstans är en mer rimlig modell än alternativet, att tolkningar av eventuella implikationer för Sveriges säkerhet ska avgöras av domstol.

Regeringen anför i den aktuella propositionen att det finns skäl att återkomma till frågan i samband med andra förslag som berör Sveriges digitala säkerhet. Det är enligt vår mening viktigt att detta sker skyndsamt.

Mot denna bakgrund bör trafikutskottet tillstyrka motion 2019/20:3387 (M) yrkande 3.