

Promemoria

Kompletterande förslag till betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92)

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag till ändringar i lagen om elektronisk kommunikation, offentlighets- och sekretesslagen och förordningen om elektronisk kommunikation. Förslagen kompletterar de förslag som Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden har lämnat i betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92), i de delar som syftar till att radioanvändning inte ska vålla fara för Sveriges säkerhet.

I promemorian föreslås att Post- och telestyrelsen ska samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten innan styrelsen fattar beslut om dels ansökningar om tillstånd att använda radiosändare och om medgivande av överlåtelse eller uthyrning av sådana tillstånd, när det gäller frågan om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet, dels behovet av att förena tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka sådana villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med. Vidare föreslås sekretessbrytande bestämmelser för att möjliggöra nödvändigt informationsutbyte mellan Post- och telestyrelsen, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i samrådsförfarandet. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska även kunna begära att tillsynsmyndigheten prövar om ett tillstånd ska återkallas eller tillståndsvillkor ändras för att radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska kunna överklaga beslut som omfattas av samrådsskyldigheten.

Författningsändringarna, och de förslag som utredningen har lämnat i syfte att radioanvändning inte ska vålla fara för Sveriges säkerhet, ska träda i kraft den 1 december 2019.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	3
1.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	4
1.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation	7
2	Utgångspunkter	8
3	Förslag	9
3.1	Sveriges säkerhet i tillstånd att använda radiosändare	9
3.2	Sekretess och partsinsyn.....	11
3.3	Överklagande	14
4	Ikraftträdande	15
5	Konsekvenser	16
6	Författningskommentar	17
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	17
6.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	17

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 19 och 19 a §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

19 §¹

En myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. *Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

En myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. *När ett beslut överklagas är myndigheten motpart i domstolen.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kammarrättens avgörande i ett mål enligt denna lag får inte överklagas.

19 a §²

Beslut enligt denna lag får överklagas av den som är part i ärendet, om beslutet har gått parten emot, och även av annan vars rättigheter påverkas negativt av beslutet.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten får överklaga beslut som gäller

1. beviljande av tillstånd att använda radiosändare eller medgivande till överlåtelse eller uthyrning av sådant tillstånd,

2. att förena tillstånd att använda radiosändare med villkor, eller

3. återkallelse av tillstånd att använda radiosändare eller ändring av villkor i sådana tillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2019.

¹ Senaste lydelse 2007:881.

² Senaste lydelse 2009:546.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)³ dels att nuvarande 17 kap. 4 b och c §§ ska betecknas 17 kap. 4 c och d §§,

dels att rubrikerna närmast före 15 kap. 3 § och 18 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 17 kap. 4 b och c §§ ska sättas närmast före 17 kap. 4 c och d §§,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 15 kap. 3 a §, 17 kap. 4 b §, 18 kap. 4 a § och 19 kap. 3 b §, och närmast före 17 kap. 4 b § och 19 kap. 3 b § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

Sekretessbrytande bestämmelser

3 a §

Sekretessen enligt 1, 1 a eller 2 § hindrar inte att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar uppgifter som avses där till Post- och telestyrelsen, om uppgifterna avser

1. frågan om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd enligt 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet,

2. behovet av att förena sådant tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med, eller

3. frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor enligt 7 kap. 6 § första stycket 6 lagen om elektronisk kommunikation.

Uppgifter får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

³ Senaste lydelse av
17 kap. 4 b § 2011:779
17 kap. 4 c § 2018:1114.

17 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

4 b §

Sekretessen enligt 4 a § hindrar inte att uppgift lämnas till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om vem som är sökande i ett ärende som avses där.

18 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

Sekretessbrytande bestämmelser

4 a §

Sekretessen enligt 2 § hindrar inte att Säkerhetspolisen lämnar uppgifter som avses där till Post- och telestyrelsen, om uppgifterna avser

1. frågan om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd enligt 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet,

2. behovet av att förena sådant tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med, eller

3. frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor enligt 7 kap. 6 § första stycket 6 lagen om elektronisk kommunikation.

Uppgifter får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

19 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

3 b §

Sekretessen enligt 3 § hindrar inte att uppgift lämnas till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om vem som är sökande i ett ärende om tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2019.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation¹

dels att 12 a § ska betecknas 12 b §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 12 a och 15 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

Post- och telestyrelsen ska i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten innan myndigheten avgör ärendet. Samrådet ska syfta till att klarlägga

1. om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet, och

2. behovet av att förena tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka sådana villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med.

15 a §

Post- och telestyrelsen ska på begäran av Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor enligt 7 kap. 6 § första stycket 6 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation².

Denna förordning träder i kraft den 1 december 2019.

¹ Senaste lydelse av 12 a § 2011:592.

² Hänvisningen avser paragrafens lydelse enligt SOU 2018:92.

2 Utgångspunkter

Regeringen beslutade den 12 oktober 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur radiospektrumanvändningen kan planeras för 2027–2047 för att framtida behov av radiospektrum ska kunna mötas så effektivt som möjligt. Med anledning av det rådande allmänna säkerhetsläget skulle utredaren även se över den reglering som styr rätten att använda radiofrekvenser i de delar som avser samhällsviktiga aktörers intressen och föreslå de författningsändringar som behövs för att samhällsviktiga aktörers behov av radiofrekvenser ska tillgodoses och nationella säkerhetsintressen säkerställas i högre utsträckning. Utredningen tog namnet Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden. Den 21 januari 2019 överlämnade utredningen betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92). Betänkandet har remitterats till den 5 juni 2019 (dnr I2019/00075/D).

Tillstånd att använda radiosändare kan i vissa fall vara av stor betydelse för hela samhället, bl.a. när det är fråga om tillgång till större frekvensband som möjliggör ny betydelsefull radioanvändning. Radioanvändning kan medföra säkerhetshot mot Sverige, t.ex. genom åtgärder som vidtas av tillståndshavaren eller om det finns säkerhetsproblem med den tekniska utrustning som används.

Utredningen konstaterar i avsnitt 8.4 i betänkandet (s. 243–254) att det finns skäl att ta större hänsyn till Sveriges säkerhet i samband med tillstånd att använda radiosändare och lämnar vissa förslag till ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) för att uppnå detta. Förslagen innebär att det ska vara en förutsättning för att få tillstånd att använda radiosändare och medgivande till överlåtelse eller uthyrning av sådana tillstånd, att det kan antas att radioanvändningen inte vållar fara för Sveriges säkerhet. Dessutom ska tillstånd kunna förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Vidare ska det vara en förutsättning för överlåtelse eller uthyrning av tillstånd att förvärvaren inte tidigare har fått tillstånd återkallat på grund av att denne antagits ha vållat fara för Sveriges säkerhet. Det ska också gå att återkalla tillstånd och ändra tillståndsvillkor omedelbart om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.

Denna promemoria, som utarbetats i Regeringskansliet, innehåller kompletterande förslag till utredningens förslag i avsnitt 8.4 i betänkandet och är avsedd att läsas tillsammans med det avsnittet.

3 Förslag

3.1 Sveriges säkerhet i tillstånd att använda radiosändare

Förslag: Post- och telestyrelsen ska i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten innan myndigheten avgör ärendet. Samrådet ska syfta till att klarlägga om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet, och behovet av att förena tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka sådana villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med. Post- och telestyrelsen ska på begäran av Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor för att radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.

Skälen för förslaget

Det införs ett samrådsförfarande i tillståndsärenden

Utredningens förslag i avsnitt 8.4 i betänkandet innebär att det ska kunna tas större hänsyn till Sveriges säkerhet i samband med tillstånd att använda radiosändare. För att förslagen ska kunna få genomslag är det, som också utredningen konstaterar, av avgörande betydelse att Post- och telestyrelsen (PTS) får tillgång till den information som krävs för att kunna tillämpa de föreslagna bestämmelserna. Utredningen lämnar dock inte några förslag för att säkerställa att PTS får tillgång till nödvändigt beslutsunderlag i ett enskilt ärende.

Det är bara Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som har en helhetsbild när det gäller säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige och som typiskt sett har tillgång till uppgifter som behövs för att kunna göra de provningar som utredningen har föreslagit. Det är också dessa myndigheter som har ett övergripande tillsynsansvar enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), se 7 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:588). För att kunna bedöma om det finns skäl att avslå en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd på grund av att radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet eller om det finns skäl att förena tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, är Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens bedömningar av avgörande betydelse. Dessa myndigheter kan genom sin underrättelseinhämtning och särskilda kunskap om de civila och militära hotbilderna mot Sverige bedöma om radioanvändning kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.

Mot denna bakgrund bör det införas en skyldighet för PTS att samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden som gäller tillstånd att använda radiosändare där sådana frågor aktualiseras. Detta bör regleras i förordning eftersom det rör handläggningsfrågor myndigheter emellan. I samrådet ska Säkerhetspolisen och Försvarsmakten inför PTS beslut redovisa sin sammanfattande analys och bedömning av hur radioanvändningen kan påverka Sveriges säkerhet. Samtidigt är det Säkerhetspolisen respektive

Försvarsmakten som avgör vilken information som är lämplig att lämna i det enskilda fallet, se vidare avsnitt 3.2. Det bör uttryckligen framgå att för det fall myndigheterna bedömer att tillståndsvillkor bör ställas upp eller ändras omfattar samrådet även vilka villkor som tillståndet i så fall bör förenas med.

Varje år beviljas ca 10 000 tillstånd att använda radiosändare. Tillstånden avser radioanvändning inom en lång rad sektorer. I många ärenden aktualiseras inte frågor om huruvida radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet eller om det behövs villkor om krav av betydelse för Sveriges säkerhet. Det kan t.ex. gälla tillstånd för privat båtradio eller amatörradio eller olika typer av nät för telemetri, larm eller fjärrstyrning. Samtidigt kan det inte uteslutas att även sådan radioanvändning skulle kunna ha påverkan på Sveriges säkerhet, t.ex. genom den utrustning som används.

Med hänsyn till mängden av ärenden är det angeläget att skapa praktiska former för samrådet mot bakgrund av de tidsfrister som enligt 8 kap. 3 § LEK gäller för PTS beslutsfattande. Frågan om Sveriges säkerhet bedöms komma i fråga i ett mindre antal fall, samtidigt som det inte är lämpligt att på förhand utesluta någon typ av ärenden från samrådet. Regleringen bör därför utformas på sådant sätt att PTS, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten själva kan komma fram till en effektiv hantering. Det gäller såväl hur och när som på vilket sätt samråd ska ske. Det ankommer på myndigheterna att komma överens om det närmare förfarandet, t.ex. om samrådet kan förenklas i mängdärenden som är oproblematiske utifrån de hotbilder som finns.

Återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor på Säkerhetspolisens eller Försvarsmaktens begäran

Det kan förekomma att det först efter det att ett tillstånd har beviljats visar sig att radioanvändningen kan antas vålla skada för Sveriges säkerhet. I en sådan situation har utredningen föreslagit att tillståndet ska kunna återkallas eller tillståndsvillkor ändras omedelbart.

En fråga om återkallelse av tillstånd eller villkorsändring kommer normalt att aktualiseras till följd av uppgifter som Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten har tillgång till. För att kunna värna Sveriges säkerhet på bästa sätt bör det därför införas en skyldighet för PTS att på Säkerhetspolisens eller Försvarsmaktens begäran pröva om det finns skäl till återkallelse eller villkorsändring på grund av att radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet. Eftersom en sådan bestämmelse endast rör frågan om att inleda ett ärende om återkallelse eller villkorsändring hos PTS bör bestämmelsen tas in i förordning. För att bestämmelsen ska få effekt förutsätts att Säkerhetspolisen respektive Försvarsmakten i en sådan begäran lämnar den information som behövs för PTS prövning, se vidare avsnitt 3.2.

En fråga om återkallelse av tillstånd eller villkorsändring kan också aktualiseras t.ex. genom att PTS får tillgång till information om åtgärder som vidtagits av tillsynsmyndigheter utomlands eller genom löpande kontakter med Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten och att den information som då lämnas ger PTS anledning att ta upp frågan till prövning. I sådana fall finns det inget som hindrar att PTS gör detta på eget initiativ.

3.2 Sekretess och partsinsyn

Förslag: Utrikessekretess, sekretess i det internationella samarbetet, försvarssekretess och sekretess för underrättelseverksamhet m.m. ska inte hindra att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar uppgifter som avses där till Post- och telestyrelsen, om uppgifterna avser om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller utthyrning av tillstånd enligt 3 kap. LEK kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet, behovet av att förena sådant tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med eller frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor. Uppgifter får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Sekretess för uppgift som hänför sig till ärende om tillstånd att använda radiosändare och upphandling m.m. ska inte hindra att uppgift lämnas till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om vem som är sökande i ett ärende om tillstånd att använda radiosändare.

Bedömning: Det behövs inte några författningsändringar när det gäller överföring av sekretess eller partsinsyn.

Skälen för förslaget och bedömningen

Sekretessbrytande bestämmelser för Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare

De uppgifter som Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten ska kunna lämna om att viss radioanvändning kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet, eller om att tillstånd bör förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, kommer ofta att omfattas av sekretess. Aktuella sekretessgrunder kan vara utrikessekretess, sekretess i det internationella samarbetet och försvarssekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. För uppgifter hos Säkerhetspolisen kan det därutöver gälla sekretess i underrättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § första stycket OSL. Denna sekretess gäller oberoende av om ett röjande av en uppgift skulle kunna vålla fara för rikets säkerhet och kan omfatta fall som inte täcks av 15 kap. 2 § OSL. Uppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet är ofta sekretessbelagda med stöd av båda dessa bestämmelser.

Enligt 8 kap. 1 § OSL får uppgifter som omfattas av sekretess inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. När uppgifter ska lämnas måste därför hänsyn tas till sekretesslagstiftningen.

Som framgår av föregående avsnitt är det av avgörande betydelse att PTS får tillgång till den information som krävs för att kunna tillämpa de föreslagna reglerna i LEK. Det krävs därför att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten vid behov kan lämna uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1, 1 a eller 2 § eller 18 kap. 2 § OSL till PTS i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare. Det bör därför införas sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för Säkerhetspolisen och Försvarsmakten att lämna nödvändiga uppgifter. Bestämmelserna bör innebära att sekretess enligt 15 kap.

1, 1 a eller 2 § och 18 kap. 2 § OSL inte hindrar att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar uppgifter som avses där till PTS.

Uppgifterna kan vara av mycket känslig natur. Det bör därför finnas utrymme för Säkerhetspolisen och Försvarsmakten att bedöma vilka uppgifter som bör lämnas i ett visst ärende. Sekretessen bör inte brytas för andra uppgifter hos myndigheterna än sådana som PTS behöver för sin prövning. Bestämmelsernas tillämpningsområde bör därför avgränsas så att de omfattar uppgifter som avser frågan om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd enligt 3 kap. LEK kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet, behovet av att förena sådant tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med eller frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor. Med hänsyn till uppgifternas art bör det finnas utrymme för Säkerhetspolisen och Försvarsmakten att bedöma om uppgifter bör lämnas eller inte i det enskilda fallet och vilka uppgifter som det är lämpligt att lämna. En uppgift bör därför få lämnas endast om intresset av att den lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Sekretessbrytande bestämmelser för uppgifter om vem som är sökande i ärenden om tillstånd att använda radiosändare

Uppgifter hos PTS om vem som sökt tillstånd att använda radiosändare är normalt offentliga och kan därmed utan vidare överlämnas till enskilda och andra myndigheter. Det finns dock vissa undantag från denna huvudregel.

Av 3 kap. 7 och 8 §§ LEK följer att tillstånd att använda radiosändare i vissa fall ska beviljas efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan. Prövningen ska då ske efter ett jämförande urvalsförfarande (skönhetstävling), efter ett anbudsförfarande där det pris sökanden är villig att betala ska vara utslagsgivande (auktion) eller efter en kombination av dessa förfaranden.

Enligt 17 kap. 4 a § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till ärende om prövning enligt 3 kap. 8 § LEK, om det kan antas att syftet med förfarandet motverkas om uppgiften röjs. Sekretess kommer framför allt i fråga för uppgifter om vem eller vilka som deltar i förfarandet och om innehållet i ingivna anbud. Bestämmelsen har kommit till för att säkerställa ett optimalt urval. Ett led i detta är deltagare i inbjudningsförfaranden normalt inte ska kunna sluta sig till vilka andra deltagare som finns och hur dessa har agerat eller avser att agera (se prop. 2009/10:193 s. 68 och 98).

Vidare följer av 19 kap. 3 § OSL att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Skaderekvisitet torde kunna vara uppfyllt om ett utlämnande av uppgifter om vilka som är tillståndssökande skulle riskera att leda till att budgivningen i en auktion, eller en kombination av auktion och skönhetstävling, sker så att bästa resultat för det allmänna inte uppnås (jfr prop. 2009/10:193 s. 66 f. och 98).

Det kan alltså finnas fall där uppgifter hos PTS om vem som sökt tillstånd inte kan lämnas ut till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten till följd av sekretess. För att dessa myndigheter ska kunna yttra sig över om en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd enligt 3 kap. LEK kan antas vålla fara för Sveriges

säkerhet, eller behovet av att förena sådant tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med, är det nödvändigt att myndigheterna får information om vem som är sökande. Det bör därför införas sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess enligt 17 kap. 4 a och 19 kap. 3 §§ OSL inte hindrar att uppgift lämnas till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om vem som är sökande i ett ärende om tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. LEK.

Överföring av sekretess

Sekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 § OSL gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns. Om uppgifter som är sekretessbelagda enligt dessa bestämmelser lämnas till PTS kommer de därför att ha samma sekretesskydd som de haft hos Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten.

Sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL gäller uppgifter som hänför sig till viss verksamhet hos bl.a. Säkerhetspolisen. Vidare gäller sekretessen enligt 17 kap. 4 a § och 19 kap. 3 § OSL uppgifter som hänför sig till ärenden hos PTS. Genom användningen av uttrycket ”hänför sig till” i dessa bestämmelser bedöms sekretessen följa med när en myndighet lämnar sådana sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 138 och 148 och RÅ 2002 ref. 103).

Mot denna bakgrund bedöms det inte behövas några bestämmelser om överföring av sekretess.

Partsinsyn

Enligt 10 § förvaltningslagen (2017:900) har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Vidare gäller enligt 25 § förvaltningslagen att en myndighet, innan den fattar beslut i ett ärende, som huvudregel ska underrätta den som är part om allt material som är av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet. Dessa bestämmelser gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Av 10, 12, 18 och 19 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att motsvarande reglering gäller vid handläggningen i allmän förvaltningsdomstol efter överklagande av tillsynsmyndighetens beslut.

Enligt 10 kap. 3 § OSL hindrar inte sekretess att en enskild som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska parten på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Om det i lag finns bestämmelser som avviker från dessa bestämmelser gäller de bestämmelserna i stället.

Om Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar uppgifter om att viss radioanvändning kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet skulle uppgifterna,

om de röjs, t.ex. kunna leda till att funktioner i system för elektronisk kommunikation äventyras på ett så allvarligt sätt att Sveriges säkerhet hamnar i fara. Sveriges säkerhet är ett synnerligen starkt allmänt intresse. När det finns anledning att ingripa med stöd av de bestämmelser som utredningen har föreslagit torde därför en tillämpning av 10 kap. 3 § OSL regelmässigt resultera i bedömningen att det är av synnerlig vikt att uppgifter av sådan karaktär att det innebär fara för Sveriges säkerhet inte lämnas ut. En annan bedömning kan göras när det gäller mindre känsliga uppgifter av mer teknisk karaktär, som t.ex. vilka typer av åtgärder som kan behöva vidtas för att uppfylla villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Mot denna bakgrund bedöms det inte behövas någon författningsändring i denna del.

3.3 Överklagande

Förslag: Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska få överklaga beslut som gäller beviljande av tillstånd att använda radiosändare eller medgivande till överlåtelse eller uthyrning av 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.

Skälen för förslaget: Det samråd som ska ske enligt föregående avsnitt innebär 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 eller Försvarsmakten emot när det gäller vilka åtgärder som bör vidtas för att skydda Sveriges säkerhet. Eftersom Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har i uppgift att bevaka och värna Sveriges säkerhet bör dessa myndigheter kunna överklaga sådana beslut som omfattas av samrådsskyldigheten och som går emot deras redovisade bedömning.

Statliga myndigheter anses traditionellt inte utan författningsstöd kunna överklaga beslut av en annan myndighet, utom om myndigheten i fråga företräder ett rent privaträttsligt intresse. Enligt 8 kap. 19 a § LEK får beslut enligt lagen överklagas av den som är part i ärendet, om beslutet har gått parten emot, och även av annan vars rättigheter påverkas negativt av beslutet. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten torde inte med stöd av den bestämmelsen kunna överklaga PTS beslut. Det bör därför införas en särskild bestämmelse i LEK som innebär att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten får överklaga beslut som gått myndigheten emot och som gäller beviljande av tillstånd att använda radiosändare eller medgivande till överlåtelse eller uthyrning av sådant tillstånd, att förena tillstånd att använda radiosändare med villkor, eller återkallelse av tillstånd att använda radiosändare eller ändring av villkor i sådana tillstånd.

Om en enskild överklagar PTS beslut följer av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att myndigheten är den enskildes motpart i domstol. Det samma bör gälla om beslut endast överklagas av Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten. Det bör därför införas en bestämmelse i LEK om att när ett beslut överklagas är beslutsmyndigheten motpart i domstolen.

Instansordningen

Av 8 kap. 19 § LEK följer att beslut som rör tillstånd att använda radiosändare överklagas till förvaltningsrätten och kammarrätten.

Det finns olika instansordningar vid överklagande av ärenden som innehåller bedömningar av frågor som rör Sveriges säkerhet.

I vissa fall överklagas sådana myndighetsbeslut till regeringen. Sådana bestämmelser finns i lagen (2001:82) om medborgarskap och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vidare har Utredningen om vissa säkerhetskyddsfrågor i betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetskyddslagen (SOU 2018:82) föreslagit att beslut enligt vissa bestämmelser som utredningen föreslagit i säkerhetskyddslagen (2018:585) ska kunna överklagas till regeringen, medan andra beslut ska överklagas till domstol. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I andra fall överklagas sådana myndighetsbeslut som rör Sveriges säkerhet till domstol. Sådana bestämmelser finns i lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet och utlänningslagen (2005:716). I flertalet av dessa lagar är Sveriges säkerhet normalt inte en huvudfråga i prövningen av ärenden utan frågan uppkommer bara i vissa fall.

De prövningar som ska göras enligt LEK enligt utredningens förslag har likheter med de som ska göras enligt de senare lagarna. Utfallet av prövningarna kan få mycket stor betydelse för Sveriges säkerhet, vilket gör att det, liksom vid den typ av prövningar som föreslås i betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetskyddslagen (SOU 2018:82), finns skäl för en instansordning med regeringen som slutinstans. Prövningen i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare kommer dock att innefatta en rad olika bedömningsgrunder som inte tar sikte på frågan om Sveriges säkerhet. I dessa delar är det inte lämpligt att prövningen av överklaganden görs av regeringen. Det kan vidare ifrågasättas om överklagande till regeringen i de delar som inte avser Sveriges säkerhet uppfyller de krav avseende rätt till överklagande som ställs enligt artikel 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. Det är också förenat med praktiska svårigheter att låta de delar av ett överklagande som berör Sveriges säkerhet överklagas till regeringen medan övriga delar överklagas till förvaltningsdomstol. Mot denna bakgrund föreslås i denna promemoria ingen ändring av nuvarande instansordning.

4 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna och de förslag som utredningen har lämnat i fråga om radioanvändning som kan vålla fara för Sveriges säkerhet ska träda i kraft den 1 december 2019.

Skälen för förslaget: De författningsändringar som föreslås i avsnitt 3 bör träda i kraft samtidigt som de lagändringar som utredningen har föreslagit i avsnitt 8.4 i betänkandet. Utredningen har föreslagit att lagändringarna

ska träda i kraft den 1 januari 2021. Mot bakgrund av de potentiella säkerhetsproblem som kan finnas vid utbyggnad av digital infrastruktur är det dock angeläget att ändringarna träder i kraft tidigare än så. Det bedöms lämpligt att de författningsändringar som föreslås i avsnitt 3 och de lagändringar som utredningen har föreslagit i avsnitt 8.4 i betänkandet träder i kraft den 1 december 2019.

5 Konsekvenser

Förslagen i denna promemoria syftar till att ge PTS möjlighet att ingripa mot radioanvändning som kan vålla fara för Sveriges säkerhet, dels genom att samråda med Säkerhetspolisen och Försvarmakten i vissa ärenden hos myndigheten, dels genom att dessa myndigheter ska kunna begära att PTS prövar om tillstånd ska återkallas eller tillståndsvillkor ändras.

Förslagen har ingen direkt påverkan på tillståndshavare eller potentiella tillståndshavare annat än att vissa tillståndsärenden kan ta något längre tid att handlägga. Samtidigt innebär förslagen ingen ändring av de tidsfrister som gäller för beslut om tillstånd att använda radiosändare i 8 kap. 3 § LEK.

Samrådsskyldigheten innebär vidare att Säkerhetspolisen och Försvarmakten kommer att få tillfälle att yttra sig i ett stort antal ärenden hos PTS. Vidare bedöms situationer där radioanvändning kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet eller det finns skäl att förena tillstånd med villkor om krav som har betydelse för Sveriges säkerhet inte bli särskilt vanliga. Det är bara i sådana situationer det krävs insatser som inte är av helt obetydlig omfattning. Regleringen är utformad på sådant sätt att PTS, Säkerhetspolisen och Försvarmakten själva ska komma fram till en effektiv hantering, såväl när det gäller hur och när som på vilket sätt samråd ska ske. Samrådet kan t.ex. förenklas i mängdärenden som är oproblematiska utifrån de hotbilder som finns. I flertalet fall torde samrådet utmynna i att myndigheterna efter en översiktlig granskning formlöst avstår från att yttra sig eller bedömer att det för tillfället saknas intresse av att granska vissa kategorier av ärenden. Bedömningar av hot mot Sveriges säkerhet ingår i Säkerhetspolisens och Försvarmaktens kärnverksamhet. Samtidigt innebär samrådsskyldigheten en ny uppgift för de inblandade myndigheterna som kommer att medföra vissa ökade kostnader. Dessa kostnader bedöms i nuläget kunna rymmas inom befintliga anslagsramar.

Situationer där det finns skäl att återkalla tillstånd eller att ändra tillståndsvillkor för att radioanvändning kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet bedöms bli sällsynta. Besluten kommer att kunna överklagas till förvaltningsrätten och kammarrätten, se 8 kap. 19 § LEK. Mot bakgrund av att antalet mål bedöms bli mycket begränsat bör eventuella kostnadsökningar rymmas inom befintliga ekonomiska ramar för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

8 kap.

Överklagande m.m.

19 § En myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. När ett beslut överklagas är myndigheten motpart i domstolen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kammarrättens avgöranden i ett mål enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen reglerar överklagande av beslut.

I första stycket klargörs att beslutsmyndigheten är motpart i domstol efter överklagande. Det gäller även när Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten överklagat ett beslut. Dessutom görs en redaktionell ändring.

Andra stycket motsvarar tidigare första stycket andra meningen.

Tredje stycket motsvarar det tidigare andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

19 a § Beslut enligt denna lag får överklagas av den som är part i ärendet, om beslutet har gått parten emot, och även av annan vars rättigheter påverkas negativt av beslutet.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten får överklaga beslut som gäller

1. beviljande av tillstånd att använda radiosändare eller medgivande till överlåtelse eller uthyrning av sådant tillstånd,

2. att förena tillstånd att använda radiosändare med villkor, eller

3. återkallelse av tillstånd att använda radiosändare eller ändring av villkor i sådana tillstånd.

Paragrafen reglerar vem som får överklaga beslut enligt lagen. Enligt det nya *andra stycket* får Säkerhetspolisen och Försvarsmakten överklaga vissa beslut som rör tillstånd att använda radiosändare.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

6.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

15 kap. Sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer

Sekretessbrytande bestämmelser

3 a § Sekretessen enligt 1, 1 a eller 2 § hindrar inte att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar uppgifter som avses där till Post- och telestyrelsen, om uppgifterna avser

1. frågan om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd enligt 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet,

2. behovet av att förena sådant tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med, eller

3. frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor enligt 7 kap. 6 § första stycket 6 lagen om elektronisk kommunikation.

Uppgifter får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Paragrafen är ny. Den innehåller sekretessbrytande bestämmelser för Säkerhetspolisen och Försvarsmakten när det gäller uppgifter som omfattas av utrikessekretess, sekretess i det internationella samarbetet och försvarssekretess.

Första stycket möjliggör att uppgifter lämnas till PTS i ärenden om tillstånd att använda radiosändare så att styrelsen kan tillämpa de föreslagna bestämmelserna om Sveriges säkerhet i LEK.

Enligt andra stycket bryts sekretessen endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det ska alltså göras en intresseavvägning.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

17 kap. Sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn

Tillstånd att använda radiosändare

Sekretessbrytande bestämmelse

4 b § Sekretessen enligt 4 a § hindrar inte att uppgift lämnas till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om vem som är sökande i ett ärende som avses där.

Paragrafen är ny. Den innehåller en sekretessbrytande bestämmelse för PTS som gör det möjligt att lämna uppgifter till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om vem som är sökande i tillståndsärenden när prövning sker efter allmän inbjudan till ansökan enligt 3 kap. 8 § LEK.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

18 kap. Sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott

Förundersökningar, underrättelseverksamhet, m.m.

Sekretessbrytande bestämmelser

4 a § Sekretessen enligt 2 § hindrar inte att Säkerhetspolisen lämnar uppgifter som avses där till Post- och telestyrelsen, om uppgifterna avser

1. frågan om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd enligt 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet,

2. behovet av att förena sådant tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med, eller

3. frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor enligt 7 kap. 6 § första stycket 6 lagen om elektronisk kommunikation.

Uppgifter får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Paragrafen är ny. Den innehåller en sekretessbrytande bestämmelse för Säkerhetspolisen att lämna uppgifter till PTS när det gäller uppgifter som omfattas av sekretess för underrättelseverksamhet m.m.

Första stycket möjliggör att uppgifter lämnas till PTS i ärenden om tillstånd att använda radiosändare så att styrelsen kan tillämpa de föreslagna bestämmelserna i LEK.

Enligt *andra stycket* bryts sekretessen endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det ska alltså göras en intresseavvägning.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

19 kap. Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse

Upphandling m.m.

Sekretessbrytande bestämmelse

3 b § *Sekretessen enligt 3 § hindrar inte att uppgift lämnas till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om vem som är sökande i ett ärende om tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.*

Paragrafen är ny. Den innehåller en sekretessbrytande bestämmelse för PTS som gör det möjligt att lämna uppgifter till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om vilka som är sökande i tillståndsärenden där prövning sker efter allmän inbjudan till ansökan enligt 3 kap. 8 § LEK.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.