



Datum
2017-05-09
Ert datum
2017-03-15

Diariennr
2017-1730
Er referens
Ju2017/021730/SSK

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Ds 2017:7, Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning säkerhet, hälsa och försvar

Sammanfattning

MSB tillstyrker utredarens förslag till kommunikationslösning. Förslaget möjliggör säker och tillgänglig kommunikation för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar över tid och över hela hotskalan.

MSB anser att myndigheten ska kunna ställa krav på samt på lämpligt sätt kontrollera eller tillsyna såväl funktionaliteten som användningen av den nya kommunikationslösningen.

MSB anser vidare att det behöver tydliggöras hur befintlig infrastruktur kan samutnyttjas för att utgöra en del av kommunikationslösningen. MSB stödjer en inriktning mot ett utvecklat samhällsnät i enlighet med utredarens förslag.

Övergripande synpunkter

Mot bakgrund av det återupptagna arbetet med civilt försvar behöver dagens beroende av kommersiella aktörers kommunikationsnät balanseras i syfte att säkerställa statens förmåga att hantera kriser, samhällsstörningar och väpnat angrepp. Statlig kontroll över kritiska delar i infrastrukturen, främst kärnnät och stamnät, är nödvändig för att skapa en säker och tillgänglig kommunikationslösning som, i tillämpliga delar, kan användas i hela hotskalan. MSB:s bedömning är att en samordnad statlig infrastruktur på sikt kommer att kunna tillgodose kraven på informationssäkerhet, robusthet och redundans för kärnnät och stamnät i avvägd samverkan med kommersiella aktörer.

MSB instämmer i utredarens uppfattning att kommunikationslösningen ska byggas successivt. Finansieringen behöver säkerställas under den tid det tar att realisera hela lösningen.

MSB instämmer också med slutsatsen att kommunikationslösningen behöver realiseras i närtid. Minst 2X10 MHz, i 700 MHz-bandets kommersiella delar, behöver därför tilldelas i enlighet med utredarens förslag. De resterande delarna av 700 MHz-bandet kan auktioneras ut för att säkerställa realiseringen av regeringens bredbandsmål och teleoperatörernas tillgång till frekvenser. Auktionen bör omfattas av väl avvägda tillståndskrav för att säkerställa synergier mellan allmänt tillgängliga kommunikationsnät och den föreslagna kommunikationslösningen.

MSB anser att för att säkerställa kontinuitet i tjänsteleveranserna till aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar samt för hushållning av statens resurser behöver Rakelsystemet och den föreslagna kommunikationslösningen förvaltas av en och samma huvudman.

MSB instämmer i utredarens slutsats att gemensam underliggande infrastruktur är en del i realiseringen av kommunikationslösningen. Det behöver dock tydliggöras hur befintlig infrastruktur kan samutnyttjas i detta syfte. MSB stödjer en inriktning mot ett utvecklat samhällsnät i enlighet med utredarens förslag.

Synpunkter i anslutning till respektive kapitel

Kapitel 2 – Bakgrund

Sedan den 30 mars 2015 har det helstatliga bolaget Teracom, efter upphandling, ansvaret för drift, underhåll och kundstöd av Rakelsystemet. I redovisningen står det sedan 2014.

Kapitel 3 – Trender i samhälle och omvärld

MSB delar särskilt utredarens bedömning att säkra kommunikationer spelar en avgörande roll för att upprätthålla samhällets funktionalitet under kriser, samt inför och under höjd beredskap. Tillgången till robusta kommunikationer påverkar förmågan att hantera samhällsstörningar.

Kapitel 4 – Användarkrets för säker kommunikationslösning

MSB anser att användarkretsen för och användningen av den nya kommunikationslösningen, ska omsättas i form av tydliga regler för användarkrets och användning. MSB avser att i redovisningen av myndighetens särskilda regeringsuppdrag, lämna synpunkter på en sådan reglering.

Kapitel 5 – Aktörernas behov – krav som behöver ställas

Den av utredaren föreslagna kommunikationslösningen har hämtat sin behovsbild från MSB:s tidigare regeringsuppdrag² där MSB kartlagt användarbehoven med stöd från Polismyndigheten och Försvarsmakten. Under det fortsatta utvecklingsarbetet av kommunikationslösningen bör det

¹ Ju 2016/07782/SSK.

² En gemensam kommunikationslösning för samhället, MSB dnr 2015-7213

eftersträvas att lösningen i så stor omfattning som möjligt kan användas inför och under höjd beredskap.

MSB instämmer med utredarens bedömning att kommunikationsbehoven kan se olika ut för olika aktörer och att det som är verksamhetskritiskt kan variera i olika situationer. MSB vill betona att med verksamhetskritisk kommunikation avses kommunikation som krävs för att aktörerna ska kunna utföra sina respektive uppdrag samt för att i samverkan kunna förebygga och hantera olyckor och kriser.

Utredaren har inte beskrivit vem som ska samla in användarnas krav på tjänster som lösningen ska bära eller vem som ska säkerställa att kraven efterlevs. Det bör ankomma på MSB att ställa krav på samt på lämpligt sätt kontrollera eller tillsyna funktionaliteten och användningen av den nya kommunikationslösningen. Detta mot bakgrund av MSB:s särskilda roll inom samhällets krisberedskap och när det gäller att tillhandahålla tekniskt stöd, bland annat kommunikationstjänster som uppfyller samhällsviktiga verksamheters behov och krav. Det är väsentligt att aktörernas krav på kommunikationslösningen i alla delar kan upprätthållas.

Det saknas också resonemang i utredningen om ansvaret för att utforma och utveckla arbetsmetoder för användare av säkra kommunikationer i samverkan. MSB anser att myndigheten ska ansvara även för denna uppgift i förhållande till den föreslagna kommunikationslösningen.

I redovisningen beskrivs behov av femtioprocentig överlappande täckning i prioriterade områden för att möta kapacitetsbehoven. MSB anser att överlappande täckning i kommunikationslösningen ska utgå ifrån användarnas krav och behov samt ifrån den radioplanering som genomförs i arbetet med att realisera kommunikationslösningen.

MSB vill påtala vikten av att framtida utveckling av moln-, lagrings-, och beräkningstjänster omhändertas i det fortsatta arbetet med kommunikationslösningen. Idag utvecklas denna typ av tjänster av ett flertal statliga aktörer och utan koordinering. Avsaknaden av koordinerad utveckling medför ineffektiv användning av statens medel.

MSB anser att det behöver förtydligas att den föreslagna kommunikationslösningen inte har som målbild att, i sitt grundutförande, skydda information som omfattas av sekretess som rör rikets säkerhet. För hemliga uppgifter av detta slag ska nationellt godkända kryptosystem användas, så kallade signalskyddssystem. MSB ifrågasätter slutsatsen att behov av signalskydd kan vara kostnadsdrivande för själva infrastrukturen. Ett signalskyddssystem för säkert tal, som säkerställer konfidentialitet till informationen, skulle enbart använda den föreslagna kommunikationslösningen som en bärare av informationen. Ur statens perspektiv som användare av signalskyddssystem behövs sådana robusta och

tillgängliga bärare. Den föreslagna kommunikationslösningen har ingen koppling till utvecklingen av signalskyddssystem.

Kapitel 6 – Internationell utblick

MSB håller med utredaren om att nationella förutsättningar såsom tillgång till frekvenser, finansieringsmodeller, säkerhetspolitiska bedömningar och tillgång till underliggande infrastruktur skiljer sig åt mellan länder. Vid jämförelser mellan landspecifika lösningar behöver olika förutsättningar beaktas för att undvika missvisande slutsatser.

Kapitel 7 – Tekniska utgångspunkter

MSB ansluter sig till de strategiska tekniska val som utredaren redovisar. De är viktiga för realiseringen av kommunikationslösningen.

MSB bekräftar utredarens iakttagelse att flera samhällsaktörer använder kommunikationslösningar som inte uppfyller tillgänglighets- och säkerhetskrav och att detta i en krissituation eller vid höjd beredskap riskerar att skapa betydande operativa problem och risker.

MSB understryker vikten av att ett utrymme om minst 2x10 MHz, i de kommersiellt harmoniserade delarna av 700 MHz-bandet, tilldelas den föreslagna kommunikationslösningen.

Kapitel 8 – Utredningens förslag på kommunikationslösning

Utredaren föreslår att en hybridlösning mellan staten och en eller flera kommersiella operatörer behöver utvecklas snarast, för säker mobil, ip-baserad tal- och datakommunikation för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. MSB anser, i likhet med utredaren, att lösningens utformning ska vara väl avvägd mot användarnas behov i det rådande säkerhetspolitiska läget.

Utredaren konstaterar att det, trots en tilltänkt tilldelning av frekvensutrymme för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar, inte finns uttryckliga hinder i lagstiftningen för att upplåta outnyttjad kapacitet till annan aktör. Vidareupplåtelse av kapacitet till andra aktörer kan bidra till effektiv frekvensanvändning, eftersom outnyttjad kapacitet då kan användas av till exempel allmänheten. MSB anser att det behövs en reglering av vidareupplåtelse av outnyttjad kapacitet inom tilldelat spektrum för kommunikationslösningen.

MSB anser att utredaren inte tillräckligt har betonat vikten av att säker kommunikation för samhällsviktig verksamhet säkerställs under hela övergångsperioden, från nuvarande Rakel till dess den föreslagna kommunikationslösningen är i drift. För att uppnå en kostnadseffektiv övergång behöver utveckling och förvaltning av Rakel samordnas med utbyggnaden av den nya kommunikationslösningen. MSB anser därför att ansvar för såväl Rakel som för den nya kommunikationslösningen behöver placeras hos samma huvudman.

MSB anser vidare att den föreslagna kommunikationslösningen behöver utformas på ett sätt som möter användarnas krav på interoperabilitet vid internationella insatser.

Kapitel 9 – Kostnader och finansiering

MSB instämmer med utredaren om att den totala kostnadsbilden kan komma att variera utifrån en rad olika aspekter. Exempelvis påverkar inplacering av utrustning och utrullningstakten den totala kostnadsbilden. I vilken utsträckning befintlig infrastruktur kan återanvändas i en ny lösning kommer också att påverka den totala kostnaden. MSB lämnar i detta remissvar inte några närmare kommentarer till de kostnadsberäkningar som utredaren presenterar.

MSB anser att kommunikationslösningen bör baseras på avgiftsfinansiering över tid. MSB vidhåller emellertid sin uppfattning att viss anslagsfinansiering är motiverad, såsom myndigheten har redovisat i tidigare regeringsuppdrag.³ Anslagsfinansiering är motiverad mot bakgrund av att användningen av kommunikationslösningen ska vara reglerad och att den utgör en del av det offentliga åtagandet. Sådan finansiering kan avse viss utbyggnad av infrastruktur och subvention av viss användning, på motsvarande sätt som sker idag genom kommunöverenskommelsen om Rakel.

MSB anser att utredarens prissättningsmodell, som utgår ifrån enhetliga abonnemangspriser, kan behöva prövas mot en prisdifferentierad modell. MSB bedömer att olika typer av abonnemang bör ha olika priser för att balansera användarnas behov av funktionalitet mot pris. Det kan på samma gång bidra till ökad användning. Avsaknad av abonnemang med olika pris kan leda till att användarna inte utnyttjar den föreslagna kommunikationslösningen i den omfattning som medför störst verksamhetsnytta. Detta skulle också kunna inverka negativt på de samhällsviktiga aktörernas förmåga att samverka.

Utredaren behandlar i avsnitt 9.1.2 Rakels finansieringsmodell. För Rakel valdes anslagsfinansiering för de inledande investeringarna i infrastrukturen och därefter lånefinansiering för investeringar och avgiftsfinansiering i form av abonnemangavgifter och avgifter i regleringsbrev för statliga myndigheter. Den lösningen innebar att staten under lång tid, ända fram till 2015, finansierade årliga underskott, till följd av att användarnas avgifter inte motsvarade de totala kostnaderna.

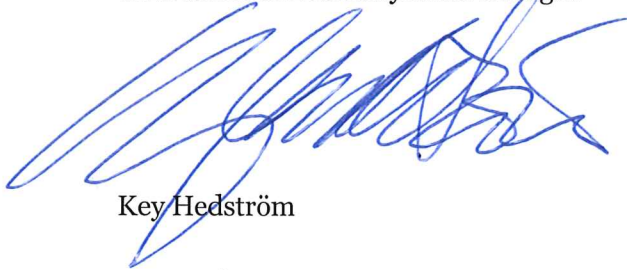
Kapitel 10 – Konsekvenser av utredarens förslag

Utredaren beskriver att händelser som inträffar ofta kan ha typiskt små eller till och med försumbara konsekvenser, medan händelser som har mycket allvarliga konsekvenser i regel förekommer mer sällan. MSB vill påpeka att även små störningar kan få stora konsekvenser eftersom även en avgränsad olycka ofta handlar om att skydda och rädda liv, egendom och miljö. Det är

³ En gemensam kommunikationslösning för samhället, MSB dnr 2015-7213.

därför verksamhetskritiskt att alltid ha tillgång till kommunikationslösningen för att upprätthålla förmågan att hantera olyckor och kriser.

I detta ärende har chefsjuristen Key Hedström beslutat. Verksamhetsstrategen Kristina Bram har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Cecilia Looström, verksamhetschefen Minna Nyman och enhetschefen Lina Meyerson deltagit.



Key Hedström



Kristina Bram