

## Netnod remissvar säkerhet i nät och tjänster

### Post- och telestyrelsen

Er referens: 20-3324

Vår referens: 22-004

Netnod fick den 2:a mars 2022 från Post- och telestyrelsen möjlighet att komma med synpunkter på ett förslag på nya föreskrifter för den föreslagna Lagen om Elektronisk kommunikation (Prop 2021/22:136).

Netnod inkommer härmed med följande synpunkter:

- Föreskrifterna, och lagen, beskriver access till tjänster, inte kommunikation  
**Netnod anser att lagen och föreskrifterna behöver ta sikte på kommunikation som begrepp snarare än (konsument)villkoren för access till tjänster.**
- Internet är ej definierat, men ingår som en nyckelterm i många begrepp  
**Netnod anser att begreppet bredbandsnät och motsvarande ska ersättas och att Internet och Internetaccess istället ska användas som termer.**
- Begreppet *nummeroberende interpersonella kommunikationstjänster* är ej entydigt definierat.  
**Nuvarande beskrivning gör att man kan tolka in allt som i slutändan går mellan individer som ej är telefonsamtal räknas som nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster.**
- Begreppet *offentligt finansierat* måste förtydligas  
**Otydlighet kring begreppet kommer leda till att PTS möjligheter att peka med hela handen försvinner för en del offentligt finansierade nät.**
- Föreskrifterna föreskriver lösningar och analys  
**Netnod anser att föreskrifterna antingen ska föreskriva vissa typer av lösningar direkt eller föreskriva analyser där den enskilda aktören sedan kan välja lösning.**

Kommentarerna ovan rör både lag och föreskrift då de inte går att bedöma oberoende av varandra. Bilagan tar upp punkterna ovan samt ett flertal andra områden.



**Patrik Fältström**  
Teknik- och Säkerhetsskyddschef  
Tel: +46-706059051  
Email: paf@netnod.se



**Fredrik Lindeberg**  
Säkerhetsexpert  
Handläggare

## Bilaga 1 - Detaljerade kommentarer

### 1. Access till tjänster snarare än kommunikationsnät beskrivs

Lagen och föreskrifterna tar sikte på "Internet (och annat) är något man köper som tjänst" och inte en ledstjärna för den kommunikationsarkitektur som Sverige behöver. Det har tidigare slagits fast att Sverige, och många andra länder, i praktiken använder en lasagne-modell<sup>1</sup> för tillhandahållande av kommunikationstjänster. Det krävs att lagstiftningen tar till vara på denna.

Den lagda förslaget fortsätter därmed att diskutera slutanvändartjänster och inte den incitamenstruktur som krävs för ett starkare Sverige (och EU) i termer av digital kommunikation.

Netnod ser det som mycket problematiskt att det lagda förslaget i mångt i mycket är samma förslag som nuvarande LEK med mindre förändringar istället för att ta sikte på vad samhället i framtiden behöver kunna kräva av sin kommunikationsarkitektur.

Netnod önskar att vi kunde backa bandet och göra rätt så att vi får en kommunikationsarkitektur för framtiden baserat på att allt behöver kommunikation, vilket i sin tur sätter krav på tillhandahållare av grossist- och aggregerade tjänster för en slutanvändarfunktion där höjd tas för grossittjänster finansierade av det offentliga.

### 2. Internet är ej definierat som term

Föreskrifterna och lagen lutar sig på Internet, och speciellt termen Internetåtkomst, men definierar inte eller förklarar i något djup vad dessa termer innebär. Det är med andra ord helt upp till läsaren att tolka vad begreppen innebär. Ett grundläggande krav för all offentlig förvaltning, lagar inräknade är nämligen ett vårdat, enkelt och begripligt språk (se 11 § språklagen, 2009:600).

Internetåtkomst beskrivs som följande i den föreslagna lagen:

internetåtkomst: möjlighet till överföring av ip-paket som ger användaren tillgång till internet,

Denna beskrivning använder sig av termen ip-paket, som i sig inte definieras tydligare, och beskrivningen "ger användaren tillgång till internet", vilket inte på något sätt gör det hela tydligare. Gällande termen ip-paket, om en sådan term ska användas, måste det förtydligas vad som är ett ip-paket. Netnod anser att om termen ska användas så ska ett ip-paket vara den senast gällande versionen av IPv6 som beskrivet av IETF. Gällande "ger användaren tillgång till internet" så ter sig detta mest om en omskrivning av begreppet internetåtkomst, och kan knappast te sig vara ett "vårdat, enkelt och begripligt språk".

---

<sup>1</sup> Se exempelvis IVA rapporten "Digitalisering för ökad konkurrenskraft"  
<https://www.iva.se/globalassets/projekt/201902-iva-digitalisering-slutrapport-1.pdf>

Netnod anser att dessa beskrivningar borde användas istället:

Internet: en sammanslutning av tekniska nätverk och användare koordinerade av öppenhet och frivillighet

Internetaccess-tjänst: tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av att en part delar med sig av sin access till Internet.

Detta tydliggör att Internet inte är lämpligt att beskriva som en tjänst man har access till, utan som en sammanslutning av frivilliga nätverk som kan koordinera sig på lite olika grunder. Denna beskrivning av Internetaccess-tjänst tydliggör också att accessen är tudelad, på samma sätt som en användare får access till Internet så får Internet också access till användare, så att båda parter, eller snarare alla parter, kan initiera kommunikation med varandra. Dessa beskrivningar går det med fördel att arbeta vidare med för att komma fram till den kommunikationsarkitektur som Netnod tror behövs för att säkerställa Sveriges roll som ledande IT-nation.

Detta är grundläggande för innovationsneutralitet, exempelvis att några ungdomar i ett garage ska ha samma möjligheter att erbjuda en tjänst som ett storbolags R&D avdelning, och rättvisa, att alla ska kunna utbyta information fritt med alla andra.

Internetaccess-tjänst, med tonvikt på tjänst, är för att särskilja nätverk som utbyter trafik utan direkt ersättning och sådana tjänster där en nätverksoperatör säljer Internetaccess mot ersättning.

### **3. Begreppet nummerberoende interpersonella tjänster är problematiskt**

Begreppen nummerberoende och nummerbaserade interpersonella kommunikationstjänster introduceras som följande i lagstiftningen:

nummerbaserad interpersonell kommunikationstjänst: en interpersonell kommunikationstjänst som etablerar en förbindelse till nummer i nationella eller internationella nummerplaner eller som möjliggör kommunikation med sådana nummer,

nummerberoende interpersonell kommunikationstjänst: en interpersonell kommunikationstjänst som varken etablerar en förbindelse till nummer i nationella eller internationella nummerplaner eller möjliggör kommunikation med sådana nummer,

Dessa är i sin tur helt beroende av interpersonella kommunikationstjänster:

interpersonell kommunikationstjänst: en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som möjliggör ett direkt interpersonellt och interaktivt informationsutbyte via elektroniska kommunikationsnät mellan ett begränsat antal personer, varigenom de personer som inleder eller deltar i kommunikationen bestämmer vem eller vilka som ska vara mottagare av denna, dock inte en tjänst som möjliggör interpersonell och interaktiv kommunikation enbart som en extrafunktion av mindre betydelse som är direkt kopplad till en annan tjänst,

Detta leder till att alla tjänster vars syfte är interpersonell kommunikation är *antingen* nummerbaserade eller nummeroberoende, där urval görs på om man kan upprätta en förbindelse till nummer i nationella eller internationella nummerplaner.

Om vi börjar med att se på nummerbaserade tjänster så är en fråga om en tjänst alltid är nummerbaserad, eller om bara viss användning av tjänsten är nummerbaserad. Ett enkelt fall är en tjänst som möjliggör uppringning till nummer i nationella nummerplaner samtidigt som man kan använda annan identifiering av den uppringde. När nummer används är denna tjänst då tvivelsutan nummerbaserad när man ringer upp, men är den det även när man inte ringer till nummer i nationella nummerplaner? Det kan också vara så att man kan ringa till ett nummer, men inte bli uppringd med hjälp av nummer i nationella nummerplaner. Exempel inkluderar men är inte begränsade till *iMessage, Skype, Google Voice, Facebook Messenger*, osv. Konferenstjänster som *Zoom* och *Google Meet* är också komplicerade för det går att ringa till dem med nationella nummerplaner men ej från dem till nationella nummerplaner. I vissa fall även från dem. Problematiken är alltså att en användare av en tjänst kan ha flera olika adresser, där en av dem är kopplad till nationell eller internationell nummerplan.

Det kan också hända att man kan kommunicera med nummeroberoende tjänster under vissa förutsättningar. Det går till exempel att koppla tjänster som går att använda med adresser från nationella och internationella nummerplaner med tjänster som inte använder nummer, blir den senare tjänsten nummerbaserad? Dvs, frågan är om det faktum vissa tjänster (som *Zoom*) är extremt modulära och kan kopplas till det mesta, smittar det faktum de är nummerbaserade till sammankopplade tjänster?

Än mer förvirrat blir det när antal användare kommer in i 11 Kap, 2 § där antal *användare* specificeras. Men användare beskrivs i den föreslagna laglydelsen vara användare av *allmänt tillgängliga* kommunikationstjänster, men det finns inga riktlinjer på vad *allmänt tillgänglig* är här.

#### 4. Begreppet offentligt finansierat måste förtydligas

Precis som remissvaret från Lagrådet påpekar är det i lagtexten delvis otydligt vad offentligt finansierat innebär. Netnod anser att begreppet behöver förtydligas så att det inte råder några som helst tvivel om vad som avses.

Netnod anser att det är av oerhörd vikt att denna lydelse blir glasklar då marknader med kunder som inte ställer välinformerade krav per definition är suboptimala (från perspektivet av marknaden själv, inte av aktörer på marknaden, snarast kan vissa aktörer snarast föredra en suboptimal marknad enligt viss vinkling). Och det är mycket problematiskt när en av de mest betydande betalande kunderna till beloppens storlek är den offentliga finansieringen, men att den offentliga finansieringen inte ställer för slutanvändaren relevanta krav.

Den offentliga finansieringen **måste** bära med sig välinformerade krav likt dem från en kund som vill samhällets bästa.

Netnod använder här kundbegreppet för den betalande parten, och slutanvändarbegreppet för den som nyttjar tjänster. Dessa två parter kan vara samma part, men i de flesta fall av offentlig finansiering är det två separata parter.

## 5. Lösningfrihet

Nytt i föreskrifterna är säkerhetsincidenter och kontinuitetsplanering. Övergripande för riskhantering säger föreskrifterna:

*Tillhandahållaren ska utifrån riskbedömningen besluta hur respektive risk ska hanteras genom att avgöra om riskerna ska undvikas, reduceras eller accepteras. Sådana beslut ska dokumenteras. Beslut om att acceptera en risk ska även motiveras.*

Dock gör föreskrifterna avsteg från denna logik när redundans förordas som den enda lösningen under rubriken "Åtgärder efter klassificering av tillgångar". Netnod anser att föreskrifterna ska vara konsekventa, och då aktören gör en kontinuitetsanalys (enl 14 kap) bör aktören ha lösningfrihet för att hantera identifierade risker och sårbarheter.

Det är inte god föreskriftssed att förordna både analys och specifikt val av lösning. Antingen bör analys förordnas där aktörer hålls till svars för att genomföra en sund analys och hantera uppkomna risker, *eller* så bör föreskrifterna förordna specifika lösningar, *inte* både analys och lösning.

## 6. Fredstida planering av elektroniska kommunikationer

I föreskrifterna **15 kap. Fredstida planering för** nämns en möjlighet för PTS att föreskriva explicit kontinuitetsplanering. Detta bör vara koordinerat med aktiviteter relaterade till det uppdrag Försvarmakten har enligt Regeringsbeslut 30<sup>2</sup>.

## 7. Övriga kommentarer

Netnod är oroad över att explicita formuleringar som rör lagens syfte och lagens proportionalitet plockas bort. Specifikt:

Åtgärder som vidtas med stöd av denna lag får inte vara mer ingripande än som framstår som rimligt och skall vara proportionella med hänsyn till lagens syfte och de övriga intressen som anges i 1 §. (4 §, 1 Kap, LEK)

Lagen är inte tillämplig på innehåll som överförs i elektroniska kommunikationsnät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster. (7 §, 1 Kap, LEK)

<sup>2</sup> Se *Inriktning för Försvarmakten 2021–2025 (Regeringsbeslut 30)*  
[https://www.regeringen.se/4afb7c/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsproposition-2021-2025/beslut-30-inriktning-for-forsvarsmakten-2021\\_2025.pdf](https://www.regeringen.se/4afb7c/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsproposition-2021-2025/beslut-30-inriktning-for-forsvarsmakten-2021_2025.pdf)

Förarbetena gör gällande att borttagandet av dessa paragrafer inte ska spela någon roll i sak så länge övriga lydelse stannar som de är, men det är olyckligt då de lämnar dörrarna öppna för förändringar längre fram i tiden vilket för formuleringarna längre ifrån ett "vårdat, enkelt och begripligt språk" (se 11 § språklagen, 2009:600). Lagrådet gör ett liknande påpekande i sitt remissvar.

Vidare ändras flera formuleringar kring proportionalitet och brottsbekämpande ändamål. Netnod anser att föreskrifterna går emot sitt eget syfte när nätets robusthetskrav lyder under proportionalitetsprincipen men att brottsbekämpande ändamål inte gör det. Det är olyckligt att föreskrifter för "säkerhet i nät och tjänster" tar fasta på brottsbekämpande ändamål över säkerhet i nät och tjänster.

## 8. Sammanfattning

Överlag välkomnar Netnod de nya föreskrifter, och lagen, men det är ett litet steg i rätt riktning snarare än det paradigmskifte som Netnod anser att lagstiftning rörande kommunikation borde genomgå. Netnod anser att lagstiftningen ska normera den kommunikationsarkitektur som Sverige ska arbeta efter, för all kommunikation som samhällets digitalisering kräver, oavsett om det är finansiella transaktioner, styrning av elnät, positionsangivelse från en personbil, Facebook-post, spam-mail, eller något som vi inte ens kan föreställa oss idag.

De flesta förändringar i föreskrifterna och lagen verkar snarare vara skrivna för lagvårdande instanser än slutanvändarna. Den föreslagna lagen och de föreslagna föreskrifterna garanterar inte innovationsneutralitet och skiljer inte heller kommunikationsnät från innehåll vilket är en av grundbultarna i digital kommunikation.