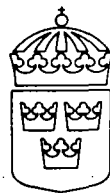


Regeringens proposition

1992/93:200

om en telelag och en förändrad
verksamhetsform för Televerket, m.m.



Prop.
1992/93:200

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 25 mars 1993 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Mats Odell

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en telelag och en lag om radiokommunikation samt en förändrad verksamhetsform för Televerket. I sistnämnda hänseende föreslås att regeringen ges bemyndigande att genomföra en ombildning av Televerket till aktiebolag. I propositionen lämnas också vissa andra förslag till lagändringar som sammanhänger med de nyssnämnda lagförslagen och bolagiseringen av Televerket.

I anslutning till förslaget till telelag föreslås att de telepolitiska målen ges ett nytt innehåll. Betydelsen av effektiva telekommunikationer i samhällsutvecklingen betonas starkare än tidigare som det övergripande telepolitiska målet både på kort och lång sikt. Ambitionsnivån höjs genom att statens ansvar för grundläggande telekommunikationer utvidgas från taltelefoni till att omfatta även telefax och viss datakommunikation. Det föreslås vidare att staten skall ta ett övergripande ansvar för andra teletjänster. Det skall ske bl.a. genom att s.k. hyrda förbindelser, t.ex. för datakommunikation, skall tillhandahållas där de efterfrågas.

Förslaget till telelag har till syfte att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att de telepolitiska målen kan uppfyllas. En tillståndsplikt föreslås gälla för sådan televerksamhet i allmänt tillgängliga telenät som består i att tillhandahålla telefonitjänster och mobila teletjänster eller i att hyra ut fasta teleförbindelser för telekommunikation. Enligt förslaget skall tillstånd kunna förenas med de villkor som behövs bl.a. för att främja de telepolitiska målen.

Särskilda bestämmelser föreslås om samtrafik och nummerplaner. Vidare föreslås regeringen få befogenhet att bestämma pristak för telefoni-tjänsten. Förslaget innehåller även regler om avgifter för tillståndsmyn-dighetens verksamhet, tystnadsplikt, tillsyn, straff och televerksamhet i krig m.m.

I anslutning till förslaget till telelag föreslås ändringar i bl.a. brotts-balken, rättegångsbalken och ledningsrättslagen. Ändringarna motiveras huvudsakligen av att även privaträttsliga subjekt som driver televerksam-het skall omfattas av bestämmelserna.

Förslaget till lag om radiokommunikation innefattar nya och utbyggda regler om användning av radio. Syftet är främst att åstadkomma moderna och ändamålsenliga regler för fördelning av den begränsade resurs som för Sverige tillgängliga radiofrekvenser utgör. Härigenom främjas effek-tivitet i etern samtidigt som så många som möjligt får möjlighet att använda radiosändare. Regleringen bygger på ett tillståndsförfarande och avses gälla anordningar för radiokommunikation eller radiobestämning samt i vissa fall anläggningar för alstring av radiofrekvent energi.

Tillståndsplikt föreslås gälla för den som innehar eller använder en radiosändare liksom för den som för in en radiosändare till riket. Över-låtelse eller upplåtelse av radiosändare avses få ske i princip endast till den som har fått tillstånd. Enligt förslaget skall tillstånd att få använda radiosändare ges om inte vissa särskilt angivna hinder föreligger. Dessa kan avse t.ex. skadlig inverkan på annan radioanvändning och bristande uppfyllelse av tekniska krav. Det föreslås också att användningar av be-tydelse från yttrandefrihets- och informationsfrihetssynpunkt samt den radioanvändning som behövs inom försvaret skall ha företräde i för-hållande till annan användning.

Tillståndsprövningen avses ske på grundval av bestämmelser i lag. Me-ningen är att den som har fått tillstånd till radioanvändning så långt det är möjligt skall vara skyddad från ingrepp under tillståndstiden.

Förslaget till lag om radiokommunikation innehåller även bestämmelser om åtgärder mot störningar på radiokommunikation, avgifter för till-ståndsmyndighetens verksamhet, straff och förverkande samt om använd-ning av radiosändare i krig m.m.

I propositionen redovisas hur *förändringen av Televerkets verksamhets-form* är avsedd att genomföras. Televerkets verksamhet med tillgångar och skulder överförs till Telia AB resp. till de av Telia AB helägda dotter-bolagen Telia Mobiltel AB och Fastighets AB Telaris. Därvid kommer staten att inneha samtliga aktier i Telia AB. En redogörelse lämnas för skilda överväganden inför bolagiseringen avseende konstitutionella aspekter, såsom styrning och kontroll av det nya bolaget, konkur-rensfrågor och strukturella åtgärder. Information lämnas även om den blivande Teliakoncernens organisation samt om målsättning och inriktning för verksamheten inom koncernen. Huvudinriktningen för verksamheten anges oförändrat vara att erbjuda telekommunikationstjän-ster åt konsumenterna på den svenska telemarknaden.

I anslutning till förslaget om förändring av Televerkets verksamhets-form lämnas förslag till vissa särskilda åtgärder för utveckling av konkur-rensen på telemarknaden. Förslag lämnas också om det framtida funk-

tionsansvaret för det svenska telesystemet samt hur särskilda samhälls-åtaganden på telekommunikationsområdet, såsom upprätthållande av olönsamma telefonautomater i glesbygd, handikappades behov av bl.a. grundläggande telekommunikationer och alarmeringstjänst skall genomföras och finansieras.

Anslagsfrågor för den på telekommunikationsområdet avsedda tillstånds- och tillsynsmyndigheten Telestyrelsen samt för kostnader för- enade med statens ägande i SOS Alarmering AB behandlas också i pro- positionen.

De lämnade lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1993. Ombild- ningen av Televerket till aktiebolag m.m. föreslås att genomföras vid samma tidpunkt.

1 Förslag till Telelag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om televerksamhet.

I lagen avses med

telemeddelande: ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare,

teletjänst: förmedling av telemeddelande för någon annan,

mobil teletjänst: teletjänst där abonnentanslutning upprättas med hjälp av radio,

telefonitjänst: teletjänst bestående i överföring av tal och som medger överföring av telefaxmeddelanden samt datakommunikation via låghastighetsmodem,

televerksamhet: förmedling av telemeddelanden via telenät eller tillhandahållande av förbindelser för sådan verksamhet,

telenät: anläggning för förmedling av telemeddelanden.

Med televerksamhet avses inte utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket första meningen yttrandefrihetsgrundlagen.

2 § Bestämmelserna i lagen syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Härefter ligger bl.a. att var och en skall få möjlighet att från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att enskilda och myndigheter skall tillförsäkras tillgång till teletjänster eller fasta teleförlbindelser genom statlig upphandling.

3 § Vid tillämpningen av lagen skall en strävan vara att skapa utrymme för och upprätthålla en effektiv konkurrens inom alla delar av telekommunikationsområdet såsom ett medel att uppnå de i 2 § angivna syftena.

4 § För sådan televerksamhet som innefattar användning av radiosändare gäller, utöver denna lag, lagen (1993:000) om radiokommunikation.

Tillståndsplikt m.m.

5 § Tillstånd enligt denna lag krävs för rätten att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla

1. telefonitjänst eller mobil teletjänst, om verksamheten har en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande, eller

2. fasta teleförlbindelser, om upplåtelsen görs av nätets ägare eller av någon annan som disponerar kapacitet i nätet och tillhandahåller sådana förbindelser i en omfattning som är betydande.

Tillstånd får avse ett visst område eller hela landet.

6 § Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

7 § Tillståndsmyndigheten skall efter ansökan meddela förhandsbesked om tillstånd enligt 5 § behövs för viss televerksamhet. Ett förhandsbesked gäller för den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

8 § Tillståndsmyndigheten får medge undantag från tillståndsplikten enligt 5 §, om det finns särskilda skäl. I sådant fall får tillståndsplikten ersättas med en anmälningsplikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om anmälningsplikt för den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster som inte omfattas av tillståndsplikten enligt 5 §.

Beslut och föreskrifter om anmälningsplikt får meddelas endast i den utsträckning som det behövs från allmän synpunkt för att följa utvecklingen på telekommunikationsområdet.

9 § Ett tillstånd skall gälla tills vidare. Tillstånd som avser tillhandahållande av mobil teletjänst får dock tidsbegränsas.

10 § Ett tillstånd skall återkallas om verksamheten bedrivs i strid med denna lag eller i strid med föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen och avvikelsen inte kan anses vara av mindre betydelse. Om inte särskilda skäl föreligger får dock återkallelse ske först sedan tillståndshavaren har lämnats tillfälle att vidta rättelse.

Gäller avvikelsen endast en viss del av verksamheten får återkallelsen begränsas till denna del.

Tillståndsprövning

11 § Tillstånd enligt 5 § skall beviljas om inte den sökande saknar förutsättningar att bedriva verksamheten varaktigt och med god kapacitet och kvalitet. Särskilda bestämmelser om tillstånd att tillhandahålla mobil teletjänst i vissa fall finns i 12 §.

12 § När fråga uppkommer om att meddela tillstånd att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla nya eller väsentligt ändrade mobila teletjänster och det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för

verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla som vill driva sådan verksamhet, skall prövningen ske efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de sakliga grunder som skall tillämpas vid prövning enligt första stycket.

Tillståndsvillkor

13 § Tillstånd enligt 5 § att driva televerksamhet får förenas med villkor.

Tillståndsvillkor kan avse bl.a. skyldighet för tillståndshavare

1. att på vissa villkor tillhandahålla telefonitjänst åt var och en som efterfrågar denna tjänst,

2. att med beaktande av tillgänglig kapacitet på vissa villkor tillhandahålla fasta teleföbindelser åt den som efterfrågar sådana,

3. att bedriva verksamheten under de förutsättningar som följer av de internationella överenskommelser som Sverige har biträtt,

4. att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda teletjänster,

5. att medverka till att telemeddelanden kan förmedlas till samhällets alarmerings- och räddningstjänst,

6. att beakta totalförsvarets behov av telekommunikationer under höjd beredskap,

7. att årligen redovisa sin verksamhet i de delar som berörs av tillståndet efter för verksamheten särskilt avpassade principer samt att ställa redovisningen till förfogande för tillståndsmyndigheten eller den som anvisas av myndigheten,

8. att på skäligen villkor till annan tillståndshavare lämna ut sådana publicerade uppgifter om enskildas teleabonnemang som inte omfattas av tystnadsplikt enligt 25 § första stycket 1 denna lag, samt

9. att på skäligen villkor i egen telekatalog publicera och i sin verksamhet till allmänheten lämna ut uppgifter om enskildas teleabonnemang hos annan tillståndshavare i den utsträckning de inte omfattas av tystnadsplikt enligt lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillståndsvillkor.

14 § Tillståndsvillkor skall gälla för en bestämd tid. Ändring av tillståndsvillkor under löpande villkorsperiod får ske endast enligt förbehåll i meddelade villkor eller efter medgivande av tillståndshavaren och efter hörande av annan tillståndshavare vars verksamhet direkt påverkas av ändringen.

15 § Den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster eller fasta teleförbindelser skall tillgodose rimliga krav på teknisk säkerhet i verksamheten.

16 § Tillståndshavare enligt denna lag får, vid sidan av normala kommersiella villkor, inte ställa upp andra krav för anslutning till telenät än sådana som är nödvändiga för att möjliggöra samverkan mellan teletjänster eller som behövs för att förebygga att nätet eller dess användare skadas eller att nätets drift störs.

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om krav enligt 15 och 16 §§.

Taxor för teletjänster m.m.

18 § Tillståndshavares taxor för användning av telefonitjänst till en fast anslutningspunkt inom ett allmänt tillgängligt telenät och för tillhandahållande av fasta teleförbindelser inom ett sådant nät skall grunda sig på tillståndshavarens kostnader. Taxorna skall hållas allmänt tillgängliga av tillståndshavarna.

19 § Regeringen får, utan hinder av 18 §, föreskriva att taxor för telefonitjänst till en fast anslutningspunkt inom ett allmänt tillgängligt telenät inte får överstiga en viss nivå.

Samtrafik

20 § Den som har tillstånd enligt 5 § att tillhandahålla telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät är skyldig att på begäran bedriva samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av en annan tillståndshavare eller av den som är anmälningsskyldig. Om samtrafik upprättas med en anmälningsskyldig, har tillståndshavaren rätt till samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av den anmälningsskyldige.

Ersättningen för förmedling av telefonitjänster enligt första stycket skall vara rättvis och skäligen med hänsyn till kostnaderna för prestationerna. Vid beräkning av ersättningen får skälig hänsyn tas till kostnader för särskilda uppgifter enligt upplåtarens tillståndsvillkor.

Den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller annan teletjänst än telefonitjänst i sådan omfattning som avses i 5 § första stycket 1 är skyldig att, om så begärs, på marknadsmässiga villkor bedriva samtrafik med en tillståndshavare eller en anmälningsskyldig som tillhandahåller teletjänster enligt denna lag. Om samtrafik upprättas med en anmälningsskyldig har den som på begäran har medgett samtrafik rätt till samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av den anmälningsskyldige.

Den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller telejänst är inte skyldig att bedriva samtrafik i den mån sådan trafik skulle i beaktansvärd utsträckning begränsa hans möjlighet att i den egna verksamheten utnyttja den nätkapacitet han förfogar över.

Nummerplanering

21 § Nummerplaner skall upprättas i syfte att främja effektiva telekommunikationer.

Nummerplanerna fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för nummerplanerna och får ta initiativ till att ändra dessa.

22 § Den som tillhandahåller teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät eller i samtrafik med ett sådant telenät är skyldig att följa fastställda nummerplaner.

Avgift för myndighetsverksamheten

23 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet för den som bedriver televerksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 7 § att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Tystnadsplikt m.m.

24 § Ett telemeddelande får avlyssnas i televerksamhet endast i den utsträckning som det är nödvändigt för att verksamheten skall kunna drivas.

25 § Den som i televerksamhet har fått del av eller tillgång till

1. uppgift om teleabonnemang,
2. innehållet i ett telemeddelande, eller
3. annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande

får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det han fått del av eller tillgång till.

Tystnadsplikt enligt första stycket gäller inte i förhållande till den som har tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som på annat sätt har sänt eller tagit emot ett sådant meddelande. Tystnadsplikt i fråga om uppgifter som avses i första stycket 1 och 3 gäller inte heller i förhållande till innehavare av ett abonnemang som använts för ett telemeddelande.

26 § Tystnadsplikt enligt 25 § första stycket gäller även för uppgift som hänför sig till

1. åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och

2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken.

27 § Den som driver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 25 § första stycket skall på begäran lämna

1. uppgift, som avses i 25 § första stycket 1, till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift, som avses i 25 § första stycket 1 och som angår misstanke om brott, till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter,

3. uppgift, som avses i 25 § första stycket 3 och som angår misstanke om brott, till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

28 § I det allmännas verksamhet skall, i stället för 25–27 §§, bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) tillämpas.

För annan personuppgift som ingår i personregister i televerksamhet än som avses i 25 § första stycket gäller bestämmelserna i datalagen (1973:289).

29 § Den som i annat fall än som avses i 25 § första stycket och 26 § i radiomottagare har avlyssnat eller på annat sätt med användande av sådan mottagare fått tillgång till ett radiobefordrat telemeddelande som inte är avsett för honom själv eller för allmänheten får inte obehörigen föra det vidare.

Erkännande av teleoperatör

30 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs i fråga om erkännande av teleoperatör enligt den internationella telekonventionen.

Tillsyn m.m.

31 § Tillståndsmyndigheten skall ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Tillståndsmyndigheten har rätt att för tillsynen

1. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs, och

2. få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som omfattas av denna lag bedrivs.

Tillståndsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt andra stycket.

32 § Tillståndsmyndigheten skall vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal om samtrafik och om upplåtelse av fasta teleförbindelser träffas i enlighet med denna lag och meddelade tillståndsvillkor samt åt att överenskommelser ingås angående användningen av nummerresurser enligt fastställda nummerplaner.

Uppkommer tvist som rör villkor för samtrafik eller i övrigt tillämpning av lagen eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen, skall tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena och, om särskilda skäl inte talar för annat, medla mellan parterna. I tvist som nu sagts kan tillståndsmyndigheten på begäran av part yttra sig över om erbjudna tekniska, operationella och ekonomiska villkor för samtrafik eller uthyrning av fasta teleförbindelser är godtagbara.

33 § Tillståndsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av tillståndsvillkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Sådana förelägganden och förbud får förenas med vite.

Straff m.m.

34 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. utan tillstånd bedriver verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag,

2. begär eller tar emot ersättning efter ett högre pris än som är medgivet i en föreskrift som avses i 19 §, eller

3. inte följer en myndighets begäran att lämna uppgifter enligt 27 §.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot den tystnadsplikt som föreskrivs i 25 eller 26 § finns i brottsbalken.

35 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den tystnadsplikt som föreskrivs i 29 § döms till böter. I ringa fall döms inte till ansvar.

36 § Den som inte har rättat sig efter ett vitesföreläggande enligt 33 § eller som har överträtt ett vitesförbud enligt samma paragraf får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

37 § Tillståndsmyndighetens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av lagen får överklagas hos länsrätten.

Beslut som inte avser återkallelse av tillstånd eller påförande av avgift, gäller omedelbart om inte annat har bestämts.

Tillståndsmyndigheten och domstol som prövar ett överklagande får bestämma att ett beslut om återkallelse av tillstånd skall gälla omedelbart, om det finns särskilda skäl för det.

Televerksamhet i krig m.m.

38 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om televerksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av telekommunikationer under sådana förhållanden som anges i första stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Ansökan om tillstånd av den som vid lagens ikraftträdande bedriver tillståndspliktig verksamhet skall ha kommit in till tillståndsmyndigheten senast den 30 september 1993. Verksamheten får fortsätta efter det att lagen har trätt i kraft till dess en sådan ansökan om tillstånd har prövats.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om innehav och användning av radioanläggningar samt om användning av radiovågor för kommunikation, m.m.

Bestämmelserna i lagen syftar till att, med beaktande av vad som i annan lag kan vara särskilt föreskrivet om viss radioanvändning, främja ett effektivt nyttjande av möjligheterna till radiokommunikationer och andra användningar av radiovågor.

Vid tillämpningen av lagen skall radiokommunikationens betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten beaktas särskilt.

2 § I denna lag avses med

radiovågor: elektromagnetiska vågor med lägre frekvens än 3 000 gigahertz som utbreder sig utan särskilt anordnad ledare,

radiokommunikation: överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder, ljud eller meddelande av varje slag med hjälp av radiovågor,

radiobestämning: bestämning av position, hastighet eller andra kännetecken hos ett föremål med ledning av radiovågornas utbredningsegenskaper,

radioanläggning: en anordning avsedd för radiokommunikation eller radiobestämning genom sändning av radiovågor (*radiosändare*) eller mottagning av radiovågor (*radiomottagare*).

Tillståndsplikt

3 § För att här i landet eller på ett svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands få inneha eller använda en radiosändare krävs tillstånd enligt denna lag. Krav på tillstånd gäller i samma utsträckning för att få inneha en radiosändare som är ofullständig eller en byggsats för tillverkning av radiosändare.

Endast den som har tillstånd enligt första stycket får till Sverige införa radiosändare, ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare.

Radiosändare, ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare får inte överlåtas eller upplåtas till någon som saknar tillstånd enligt första stycket. Överlåtelse eller upplåtelse får dock ske till någon, som inte skall inneha eller använda radiosändaren, under förutsättning att denne visar att den som skall inneha eller använda radiosändaren har tillstånd enligt första stycket.

4 § Den som enligt 6, 7 eller 8 § är undantagen från tillståndsplikt skall vid tillämpning av bestämmelserna i denna lag anses ha tillstånd enligt 3 § första stycket.

Prop. 1992/93:200

Tillståndsmyndighet och tillsyn

5 § Frågor om tillstånd enligt denna lag prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

Tillståndsmyndigheten skall ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Tillståndsmyndigheten har rätt att för tillsynen

1. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs, och
2. få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som omfattas av denna lag bedrivs.

För genomförande av tillsynen får tillståndsmyndigheten meddela de förelägganden som behövs. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Tillståndsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt tredje stycket.

Undantag från tillståndsplikten

6 § Det krav på tillstånd som föreskrivs i 3 § första stycket gäller inte för försvarsmakten. Efter hörande av Överbefälhavaren beslutar tillståndsmyndigheten om frekvenstilldelning för försvarsmakten och de ytterligare villkor som behövs.

7 § Kravet på tillstånd enligt 3 § första stycket gäller inte för statliga myndigheters innehav till följd av särskilda föreskrifter.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten enligt 3 § första stycket i fråga om

1. radiosändare som utnyttjar särskilt bestämda, gemensamma frekvenser,
2. radiosändare på utländska fartyg, luftfartyg eller motorfordon, och
3. radiosändare som innehas eller används av en person som inte har hemvist i Sverige.

Undantag enligt första stycket 1 får förenas med villkor att den radioanläggning i vilken sändaren ingår uppfyller bestämda tekniska krav.

Undantag enligt första stycket 2 eller 3 får föreskrivas endast om innehavet är tillåtet i hemlandet.

Tillståndsgivning

9 § Tillstånd att inneha och använda radiosändare skall på ansökan meddelas, om

1. det kan antas att radiosändaren kommer att användas på ett sådant sätt att annan tillåten radioanvändning i Sverige och i utlandet inte riskerar att bli skadligt påverkad,

2. radiosändaren, tillsammans med avsedd radiomottagare, är så beskaffad i tekniskt hänseende att den uppfyller rimliga krav på en effektiv frekvensanvändning och på möjligheten att verka i den miljö som den är avsedd för,

3. det kan antas att användningen inte kommer att hindra sådan radio-kommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen,

4. radioanvändningen inte kommer att ta i anspråk frekvensutrymme som behövs för att upprätthålla en rimlig beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar, och

5. det kan antas att användningen inte kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som behövs för försvarsmakten.

Tillstånd att inneha och använda radiosändare för sådana utsändningar som förutsätter att sökanden eller någon annan som sökanden utför sändningsuppdrag åt fått medgivande enligt annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av annan lag, får meddelas endast om sådant medgivande föreligger.

10 § Tillstånd att enbart inneha radiosändare samt tillstånd att inneha ofullständiga radiosändare eller byggsatser för tillverkning av radiosändare får meddelas endast om det finns särskilda skäl för det.

11 § Tillstånd att inneha och använda radiosändare skall avse en viss radioanvändning.

När ett tillstånd beviljas skall i den mån det behövs tillståndet förenas med villkor angående

1. den frekvens som sökanden tilldelats,
2. antennens och i övrigt radiosändarens beskaffenhet,
3. det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas,
4. var antennen till en fast radiosändare skall vara belägen,
5. kompetenskrav för den som skall handha radioanläggningen,
6. skyldighet för sökanden att dela frekvensutrymme med någon annan, samt
7. annat som är av betydelse för ett effektivt frekvensutnyttjande.

Tillståndstid

12 § Tillstånd skall gälla för en bestämd tid.

Vid bestämmande av tillståndstiden skall följande särskilt beaktas:

1. framtida förändringar i radioanvändningen,
2. den tid som sändaren är avsedd att användas,
3. den tekniska utveckling som kan väntas,
4. den tid som krävs för att uppnå ett rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen, och

Återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor

13 § Ett tillstånd skall återkallas om

1. radiosändaren har använts i strid med tillståndsvillkoren och avvikelserna inte kan anses vara av mindre betydelse,

2. radiosändaren har använts i en betydligt mindre omfattning än vad som svarar mot tillståndsvillkoren eller ett sådant medgivande som avses i 9 § andra stycket har upphört att gälla och särskilda skäl inte talar mot återkallelse,

3. tillståndet i något avseende av betydelse har påverkats av felaktiga uppgifter från sökanden,

4. förändringar inom radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen i utlandet på grund av internationella överenskommelser som Sverige anslutit sig till medfört att ett nytt tillstånd med samma villkor inte skulle kunna meddelas, eller

5. tillståndshavaren begär att tillståndet skall återkallas.

Återkallelse enligt första stycket 1 får, om inte omedelbar återkallelse krävs för att förhindra fortsatt missbruk, ske först om tillståndshavaren inte har följt ett föreläggande att tillämpa meddelade tillståndsvillkor. Ett sådant föreläggande meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer och får förenas med vite.

I fall som avses i första stycket 2, 3 och 4 får tillståndet återkallas endast om det inte är tillräckligt att tillståndsvillkoren ändras.

14 § Återkallelse av tillstånd eller ändring av frekvenstilldelning eller andra tillståndsvillkor på grund av förändringar inom radiotekniken får beslutas endast om det med hänsyn till intresset av en effektiv användning av radiofrekvenser finns synnerliga skäl för en sådan åtgärd. Därvid skall beaktas i vilken utsträckning rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen uppnåtts, effekterna på tillståndshavarens verksamhet av en återkallelse eller förändring av tillståndsvillkoren samt omständigheterna i övrigt.

Ändring av frekvenstilldelning för rundradiosändning får beslutas, om det är nödvändigt för att nya användare skall få möjlighet att bedriva sådan verksamhet.

Avgift för myndighetsverksamheten

15 § För att täcka kostnaderna för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag skall den som får ett tillstånd betala en avgift. Avgiften skall tas ut enligt grunder som leder till att kostnaderna med skäligen fördelas på innehavare med olika typer av tillstånd. Särskild avgift får tas ut för kostnaderna att behandla en ansökan om tillstånd.

Avgifter påförs av tillståndsmyndigheten.

16 § Om en radiosändare stör användningen av en annan radioanläggning skall den som har tillstånd till att inneha och använda radiosändaren ombesörja att störningen upphör eller i görligaste mån minskas. Motsvarande skyldighet gäller för innehavare av en radiomottagare som stör användningen av en annan radiomottagare.

Den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som enligt första stycket är skyldig att vidta åtgärder mot en störning att fullgöra denna skyldighet. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

17 § Elektriska eller elektroniska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att alstra radiofrekvent energi för kommunikationsändamål eller för industriellt, vetenskapligt, medicinskt eller något liknande ändamål, får användas endast i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att föreskrifterna i första stycket skall följas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot att inneha elektriska eller elektroniska anläggningar som inte omfattas av första stycket och som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att sända radiovågor.

Straff m.m.

18 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. innehar eller använder radiosändare utan tillstånd där sådant krävs enligt denna lag eller använder radiosändare i strid med ett villkor som har bestämts vid meddelandet av tillstånd,

2. innehar en ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare utan tillstånd där sådant krävs enligt denna lag,

3. överlåter eller upplåter en radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare till någon som saknar tillstånd där sådant krävs enligt denna lag, eller

4. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 17 § tredje stycket.

Sådana radiosändare, ofullständiga radiosändare, byggsatser för tillverkning av radiosändare eller elektriska anläggningar som har varit föremål för brott enligt första stycket kan förklaras förverkade. Bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken skall därvid tillämpas.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot 3 § andra stycket finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

19 § Tillståndsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

Första stycket gäller inte beslut som avses i 6 §.

Beslut enligt denna lag, som inte gäller påförande av avgifter, skall gälla omedelbart om inte annat har bestämts.

Användning av radiosändare i krig m.m.

20 § Är Sverige i krig upphör giltigheten av de tillstånd som har beslutats enligt 3 § och av de undantag från tillståndsplikten som har beslutats med stöd av 8 §. Detta gäller inte tillstånd som har meddelats statliga myndigheter eller kommuner eller tillstånd som har meddelats enskilda organisationer eller företag som under krig skall bedriva verksamhet som är av särskild betydelse för totalförsvaret.

Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om tillstånd att inneha och använda radiosändare som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Kravet på tillstånd enligt denna lag för statliga myndigheter gäller först från och med den 1 juli 1994.

3. Ett tillstånd som har meddelats enligt äldre föreskrifter skall fortsätta att gälla enligt dessa för den som ansöker om tillstånd enligt denna lag före den 1 januari 1994 till dess en sådan ansökan har prövats.

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 8 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.
8 §

Om någon olovligen bereder sig tillgång till meddelande, vilket såsom postförsändelse eller såsom telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande är under befordran genom allmän befordringsanstalt, dömes för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år.

Den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller telemeddelande, döms för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 27 kap. 3–4, 9, 11 samt 18–19 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i 27 kap. skall införas en ny paragraf, 25 §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

3 §¹

Brev, telegram eller annan försändelse, som *finnes i post- eller televerkets vård*, *må* tagas i beslag *allenast* om för brottet är *stadgat* fängelse i ett år eller däröver *samt* försändelsen hos mottagaren *skulle vara underkastad beslag*.

Brev, telegram eller annan försändelse som *finns hos ett post- eller telebefordringsföretag*, *får* tas i beslag *endast* om *det* för brottet är *föreskrivet* fängelse i ett år eller däröver *och* försändelsen *hade kunnat tas i beslag* hos mottagaren.

4 §

Den som med laga rätt griper eller anhåller misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan eller kroppsvisitation *må* lägga beslag *å* föremål, som därvid påträffas.

Den som med laga rätt griper eller anhåller *en* misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan eller kroppsvisitation *får* lägga beslag *på* föremål som därvid påträffas.

Föremål, som *eljest* påträffas, *må* efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren *tagas i beslag*. Är fara i dröjsmål, *må* även utan sådant beslut åtgärden *vidtagas* av polisman, *dock ej i fråga* om försändelse *i post- eller telegrafverkets vård*.

Föremål, som *i annat fall* påträffas, *får* tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, *får* även utan sådant beslut åtgärden *vidtas* av polisman, *om det inte är fråga om en försändelse som avses i 3 §*.

Verkställes beslag av annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne *ej* beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras hos honom, som *har att* omedelbart pröva, om beslaget skall bestå.

Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne *inte* beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras hos honom, som omedelbart *skall* pröva om beslaget skall bestå.

¹Senaste lydelse 1964:166.

9 §

Är anledning, att försändelse, som må tagas i beslag, skall inkomma till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt, äge rätten förordna, att försändelsen, när den inkommer, skall kvarhållas, till dess frågan om beslag blivit avgjord. Fråga därom må upptagas allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Förordnande skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag, då förordnandet delgavs anstaltens föreståndare. I förordnandet skall intagas underrättelse, att meddelande om åtgärden icke må utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren lämnas av sändaren, mottagaren eller annan.

När försändelse på grund av förordnande kvarhållits, skall föreståndaren utan dröjsmål göra anmälan hos den som begärt förordnandet; denne har att omedelbart pröva, om beslag skall äga rum.

Rätten får förordna, att försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag skall, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Fråga därom får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Ett förordnande skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. I förordnandet skall det tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan.

När en försändelse på grund av ett förordnande hållits kvar, skall befordringsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som har begärt förordnandet. Denne skall omedelbart pröva, om beslag skall ske.

11 §

Är den, från vilken beslag sker, ej närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål underrättas där- om och huru förfarits med det beslagtagna. Har försändelse hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt tagits i beslag, skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren underrättas och, om avsändaren är känd, även denne.

Om den från vilken beslag sker, inte är närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål underrättas om det och om vad som har skett med det beslagtagna. Om en försändelse hos ett befordringsföretag har tagits i beslag, skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren underrättas och, om avsändaren är känd, även denne.

18 §²

Hemlig teleavlyssning innebär att *samtal eller andra* telemeddelanden, som befordras av *televerket* till eller från en viss *telefonapparat eller annan* teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller *upptas* genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras *via ett allmänt tillgängligt telenät* till eller från en viss teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller *tas upp* genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

19 §³

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet *lämnas av televerket om samtal eller andra* telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss *telefonapparat eller annan* teleanläggning eller att en sådan anläggning *avstängs* för *samtal eller meddelanden*.

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet *hämtas in* om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleanläggning *som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät* eller att en sådan anläggning *stängs av* för *telemeddelanden*.

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,
2. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller
3. försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff.

25 §

Har rätten lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyss-

²Senaste lydelse 1989:650.

³Senaste lydelse 1989:650.

*ningen eller övervakningen an-
slutas, underhållas och återtas.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

5 Förslag till Lag om ändring i radiolagen (1966:755)

Prop. 1992/93:200

Härigenom föreskrivs i fråga om radiolagen (1966:755)¹
dels att 2–4 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 21 och 22 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Radiosändare får här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket innehas eller användas endast av den som erhållit tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Sådant tillstånd erfordras även för innehav här i riket av radiosändare som är ofullständig eller av byggsats för tillverkning av radiosändare. Tillstånd meddelas för viss tid.

Införsel till riket av radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare är tillåten endast för den som har tillstånd enligt första stycket.

Radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare får ej överlåtas eller upplåtas till den som saknar tillstånd enligt första stycket.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer äger förordna om avgift för innehav av radiosändare.

3 §

Mottagare får innehas och användas av var och en. Bestämmelser om avgift för innehav av vissa mottagare finns i lagen (1989:41) om TV-avgift.

¹Lagen omtryckt 1991:1066.

Mottagare får inte användas på sådant sätt att mottagning på andra platser störs.

Om radarvarnare finns särskilda bestämmelser i lagen (1988:15) om förbud mot radarvarnare.

3 a §

Den som i mottagare har avlyssnat telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande får ej obehörigen föra detta vidare.

Anordning, som automatiskt registrerar innehållet i radio- eller trådsändning, får användas tillsammans med mottagaren endast om regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medger det i särskilt fall. Sådant medgivande krävs dock ej om registreringen avser sändning som uppenbarligen är avsedd för allmänheten.

Bestämmelserna i denna paragraf om mottagare avse även återgivningsanordning som är ansluten till mottagaren. Bestämmelserna i paragrafen gälla ej navigeringsmottagare.

4 §

Bestämmelserna i 2 § första, andra och fjärde styckena samt 3 § äga ej tillämpning på radiosändare eller mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer äger meddela föreskrifter för innehav och användning av sådan radiosändare och mottagare.

21 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som sänder radio-program utan erforderligt tillstånd.

1. innehar eller använder radiosändare utan att ha tillstånd enligt 2 § första stycket eller använder radiosändare i strid mot villkor som föreskrivits vid meddelande av sådant tillstånd,

2. innehar ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare utan att ha erhållit tillstånd enligt 2 § första stycket,

3. uppsåtligen eller av oaktsamhet överlåter eller upplåter radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare i strid mot bestämmelsen i 2 § tredje stycket,

4. sänder radioprogram utan erforderligt tillstånd, eller

5. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 4 § andra stycket om det ej är fråga om radiosändare eller mottagare på örlogsfartyg, militärt luftfartyg eller militärt motorfordon.

Sändare som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt första stycket 4 och radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare som varit föremål för brott enligt första stycket 1, 2 eller 3 kan förklaras förverkad. Bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken skall därvid tillämpas.

Om ansvar för den som bryter mot 2 § andra stycket finns bestämmelser i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Sändare som använts som hjälpmedel vid brott enligt första stycket kan förklaras förverkad. Bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken skall därvid tillämpas.

22 §²

Till böter döms den som

1. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som avses i 20 § första eller andra stycket, eller

2. uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar *ofullständig* eller *oriktig uppgift* i anmälan som avses i 20 § första eller andra stycket, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Till penningböter döms den som bryter mot föreskrifterna i 3 § andra stycket eller 3 a § första eller andra stycket. Detsamma gäller den som vid fullgörande av ersättningsskyldighet som avses i 20 § tredje stycket uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

2. uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar *ofullständiga* eller *oriktiga uppgifter* i en anmälan som avses i 20 § första eller andra stycket, om *inte* gärningen är belagd med straff i brottsbalken, *eller*

3. vid fullgörande av *den uppgiftsskyldighet* som avses i 20 § tredje stycket uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar *oriktiga uppgifter*, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Tillståndsbeslut som har meddelats enligt de upphävda paragraferna skall fortsätta att gälla i enlighet med vad som anges i punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1993:000) om radiokommunikation.

3. I fråga om ärenden som har avgjorts i första instans före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter tillämpas i fråga om såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

²Senaste lydelse 1991:2028.

Häriigenom föreskrivs att 2 § ledningsrättslagen (1973:1144) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Lagen gäller för ledningar av följande slag,

1. *allmän* teleledning samt *annan* allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål,

2. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som *ingår i telekommunikationssystem*,

3. vatten- eller avloppsledning som

a) ingår i allmän va-anläggning,

b) förser samhälle med vatten eller därifrån bortför avloppsvatten eller annan orenlighet,

c) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller

d) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan och inte tillgodoser endast en enstaka fastighets husbehov,

4. ledning genom vilken fjärrvärme, olja, gas eller annan råvara eller produkt transporteras från produktionsställe, upplag eller lastplats och som

a) tillgodoser ett allmänt behov,

b) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller

c) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan.

Lagen gäller ej om utrymme för ledning kan upplåtas med stöd av anläggningslagen (1973:1149).

1. teleledning *som ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål* samt allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål,

2. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som *behövs för sådana ledningar som avses i 1*,

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

¹Senaste lydelse 1992:1213.

Lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § regeringsformen, om föreskrifterna gäller

1. befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten,
2. sådan befordran i vägtrafik som ombesörjes av järnvägsföretag till komplettering av eller som ersättning för järnvägsbefordran som avses under 1,
4. postbefordran *eller telekommunikationer*, 4. postbefordran,
5. rätt att driva sjöfart inom Sveriges sjöterritorium med utländskt fartyg,
6. trafikregler, sjövägmärken eller säkerhetsanordningar för sjötrafiken inom Sveriges sjöterritorium eller för sjötrafiken med svenska fartyg, sjöflygplan och sväware utanför Sveriges sjöterritorium,
7. skeppsmätning,
8. trafik på väg eller i terräng,
9. fordons beskaffenhet och utrustning,
10. registrering eller annan kontroll av fordon,
11. skyldighet för kommunerna att tillhandahålla föreskrifter och andra uppgifter som rör förhållandena i trafiken,
12. riksfärdtjänst,
13. tillstånd att bruka sväware,
14. kör- och vilotider vid vägtransporter samt förbud mot vissa typer av beräkningar av lön till förare vid sådana transporter.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter för granskning eller kontroll enligt bestämmelse som avses i första stycket 9, 10 eller 13. Regeringen bemyndigas också att besluta föreskrifter om avgifter för farledsverksamheten samt om avgifter för skeppsmätning och avgifter för tillstånd enligt första stycket 5.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

¹Lagen omtryckt 1978:233.

²Senaste lydelse 1992:592.

8 Förslag till
Lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Prop. 1992/93:200

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 kap.
2 §¹

Byggnader skall indelas i de byggnadstyper som anges i det följande.

Specialbyggnad

Med specialbyggnad avses

Kommunikationsbyggnad

Garage, hangar, lokstall, terminal, stationsbyggnad, expediti-
onsbyggnad, vänthall, godsmagasin,
reparationsverkstad och liknande,
om byggnaden används för all-
männa kommunikationsändamål.

Byggnad som används i Post-
verkets, *Televerkets*, Statens järn-
vägars, Luftfartsverkets, Ban-
verkets, Svensk Rundradio Aktie-
bolags, Sveriges Radio Aktiebo-
lags, Sveriges Television Aktie-
bolags och Sveriges Utbildnings-
radio Aktiebolags verksamhet.

¹Senaste lydelse 1992:1667.

2 kap.

2 §¹

Byggnader skall indelas i de byggnadstyper som anges i det följande.

Specialbyggnad

Med specialbyggnad avses

Kommunikationsbyggnad

Garage, hangar, lokstall, terminal, stationsbyggnad, expeditionbyggnad, vänthall, godsmagasin, reparationsverkstad och liknande, om byggnaden används för allmänna kommunikationsändamål.

Byggnad som används i Postverkets, Statens järnvägars, Luftfartsverkets, Banverkets, Svensk Rundradio Aktiebolags, Sveriges Radio Aktiebolags, Sveriges Television Aktiebolags och Sveriges Utbildningsradio Aktiebolags verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

¹Senaste lydelse 1992:1667.

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ att 9 kap. 8 § och 14 kap. 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 §

Sekretess gäller inom Postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller inom Postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgiroörelsen eller bank.

Sekretess gäller inom *Televerket* för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos Postverket, *Televerket* och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen hos Postverket för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Sekretess gäller hos *myndighet som driver televerksamhet* för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos Postverket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen hos Postverket för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

¹Lagen omtryckt 1992:1474.

Sekretess gäller för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret, om uppgiften avser telemeddelande som utomstående utväxlar på *allmänt* telenät.

Sekretess gäller i ärenden som avser TV-avgifter för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket tredje meningen samt tredje och femte styckena i högst tjugo år.

14 kap.

2 §

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos *Televerket* om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos *Televerket* begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos *myndighet som driver televerksamhet* om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos *myndigheten* begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att

ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6 och 33 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 33 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Lag om ändring i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller verksamheten hos regionala alarmeringscentraler som har till syfte att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer och som har upprättats efter avtal med *televerket*.

Denna lag gäller verksamheten hos regionala alarmeringscentraler som har till syfte att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer och som har upprättats efter avtal med *staten*.

2 §

Den som svarar för alarmeringscentraler som anges i 1 § får inte utan tillstånd av regeringen spela in telefonsamtal, varigenom någon avser att tillkalla eller annars komma i förbindelse med polis, brandkår, ambulans eller något annat hjälporgan och som befordras genom *televerket* till eller från en sådan central.

Den som svarar för alarmeringscentraler som anges i 1 § får inte utan tillstånd av regeringen spela in telefonsamtal, varigenom någon avser att tillkalla eller annars komma i förbindelse med polis, brandkår, ambulans eller något annat hjälporgan och som befordras *via ett allmänt tillgängligt telenät* till eller från en sådan central.

Tillstånd får även i den utsträckning som krävs för snabba och effektiva hjälpinsatser innefatta rätt att

1. avlyssna och spela in sådana telefonsamtal som avses i första stycket och som har kopplats vidare av en alarmeringscentral till ett hjälporgan,

2. avbryta pågående telefonsamtal för att samtal skall kunna kopplas vidare från en alarmeringscentral till ett hjälporgan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Härigenom föreskrivs att 10 § förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

En handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas en myndighet särskilt om att ett telegram till myndigheten finns hos *televerket*, anses telegrammet komma in redan när underrättelsen når en behörig tjänsteman.

Kan det antas att handlingen eller en avi om denna en viss dag har lämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på en postanstalt, anses den ha kommit in den dagen, om den kommer en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag.

Ett telegram eller annat meddelande som inte är underskrivet skall bekräftas av avsändaren genom en egenhändigt undertecknad handling, om myndigheten begär det.

En handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas en myndighet särskilt om att ett telegram till myndigheten finns hos *ett företag som driver televerksamhet*, anses telegrammet komma in redan när underrättelsen når en behörig tjänsteman.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

12 Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Prop. 1992/93:200

Härigenom föreskrivs att 20 och 22 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

För ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning.

Rätten kan för ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraффörsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlänningen eller som avsänts från honom och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos *posten, telegrafen, järnvägen eller annan befordringsanstalt*.

I det tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till *en befordringsanstalt*, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

Rätten kan för ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraффörsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlänningen eller som avsänts från honom och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos *ett befordringsföretag*.

I det tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till *ett befordringsföretag*, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

22 §

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning skall granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, skall den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen.

En försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. En sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos *en befordringsanstalt* tillställas den till vilken försändelsen är ställd och en annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om den inte tas i beslag.

En försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. En sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos *ett befordringsföretag* tillställas den till vilken försändelsen är ställd och en annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om den inte tas i beslag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Lag om ändring i lagen (1992:1527) om teleterminal-
utrustning

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning skall ändras så att lagen träder i kraft den 1 juli 1993.

Lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen
(1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ändras så att 14 § samt ikraftträdandebestämmelsen får följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

14 §

Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds-, folkbokförings- och bilregisterförfattningarna samt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. i den utsträckning som är föreskrivet i dessa författningar,

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl., lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., lagen (1985:569) om införande av lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (1988:1472), karantänslagen (1989:290), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, körkortslagen (1977:477) och lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn, allt i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 6 kap. 21 § och 21 kap. föräldrabalken,

3. mål som avses i 24 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. mål som avses i 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten,

5. mål som överklagas från allmän försäkringskassa i den utsträckning som är särskilt föreskrivet,

6. mål som avses i 12 § lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning,

7. mål om överprövning enligt 6 kap. lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Mål som överklagas från Riksförsäkringsverket med tillämpning av 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring prövas av Länsrätten i Stockholms län.

*Mål som enligt telelagen
(1993:000) och lagen (1993:000)
om radiokommunikation skall
prövas av länsrätt, prövas av
Länsrätten i Stockholms Län.*

Länsrätten i Östergötlands län prövar mål enligt luftfartslagen (1957:297) i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen.

Förekommer vid mer än en länsrätt flera mål enligt skatte-, taxerings- eller uppbördsförfattningarna som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av länsrätterna, om det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon enskild. Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan länsrätter meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 i vad gäller 14 § första stycket punkten 2 och i övrigt den dag regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft, i fråga om 14 § första stycket punkten 2 den 1 januari 1993, i fråga om 14 § första stycket punkten 6 och 14 § tredje stycket den 1 juli 1993 och i övrigt den dag regeringen bestämmer.

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100)¹ i paragrafens lydelse enligt lagen (1992:1775) om ändring i nämnda lag samt ikraftträdandebestämmelsen till ändringsförfattningen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

16 kap.

 $1 \delta^2$

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

3 kap. 1 §

såvitt avser oppgift hos Riksbanken

5 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på *befordringsanstalt* eller om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare

5 kap. 2-4 §§

¹Lagen omtryckt 1992:1474.

²Senaste lydelse 1992:1775.

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om bilagan den 1 juli 1993, och i övrigt den dag regeringen bestämmer.

2. Intill dess lagen (1992:1119) om teknisk kontroll träder i kraft skall rätten att ta del av handlingar i stället tillämpas i verksamhet enligt lagen (1989:164) om kontroll genom teknisk provning och om mätning.

1 §

3. denna lag enligt

5 kap. 1 § såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på *befordringsföretag* eller om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare

5 kap. 2-4 §§

9. 25 § första stycket telelagen såvitt avser uppgift om innehållet
(1993:000) i ett teledokument eller annan
uppgift som angår ett särskilt
sådant meddelande

26 § telelagen (1993:000) såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag eller om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare

1. Denna lag träder i kraft *den 1 juli 1993*.

2. Intill dess lagen (1992:1119) om teknisk kontroll träder i kraft skall rätten att ta del av handlingar i stället tillämpas i verksamhet enligt lagen (1989:164) om kontroll genom teknisk provning och om mätning.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 mars 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Hörnlund, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Odell, Lundgren, Ask

Föredragande: statsrådet Odell

Proposition om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m.

1 Inledning

En telelag

Målet för den svenska telepolitiken är att ge hushåll, företag och myndigheter tillgång till ett ändamålsenligt telesystem som bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. I 1988 års telepolitiska beslut (prop. 1987/88:118, bet. 1987/88:TU28, rskr. 1987/88:402) slog riksdagen fast bl.a. att staten skall svara för att det finns ett sammanhållet och öppet telenät som täcker hela landet. De regionalpolitiska och sociala aspekterna angavs som särskilt viktiga liksom att telesystemet skall vara uthålligt och tillgängligt under kriser och i krig. Vidare betonades vikten av att staten skapar förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utvecklingen av teletjänster.

I regeringens proposition 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt föreslogs en ytterligare precisering av de telepolitiska målen. Regeringens ställningstagande grundade sig på ett förslag från Post- och teleutredningen i betänkandet Post & Tele – Affärsverk med regionalt och socialt ansvar (SOU 1990:27). Riksdagens beslut med anledning av propositionen innebär att det statliga ansvaret skall omfatta telefonitjänsten i hela landet (bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369). Enligt beslutet skall statens ansvar också omfatta telefonautomater i glesbygd, handikappades tillgång till teletjänster, beredskapsåtgärder och samhällets alarmeringstjänst.

Mot bakgrund av den ökande konkurrensen på telekommunikationsmarknaden och den snabba tekniska utvecklingen aviserade regeringen i nyssnämnda proposition ett genomgripande översynsarbete på teleområdet. Enligt propositionen skulle en del av arbetet inriktas på att utarbeta en lag som skulle ge utgångspunkterna för den nödvändiga regleringen

på telekommunikationsområdet. Frågan om en lagreglering av televerksamhet ansågs grundläggande. Andra utgångspunkter var en förändrad verksamhetsform för Televerket och en utvidgad myndighetsfunktion på teleområdet vilken skulle vara skild från Televerket.

Den 2 maj 1991 beslutade regeringen om direktiv (dir. 1991:34) till en särskild utredare. Utredningen (K 1991:03), som antog namnet Telelagsutredningen, fick i uppdrag att utarbeta förslag till den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs på telekommunikationsområdet. Vidare skulle utredningen lämna de förslag som behövs för att föra över Televerkets återstående myndighetsutövning till någon annan myndighet.

I juli 1992 överlämnade Telelagsutredningen sitt betänkande Telelag (SOU 1992:70). Utredningen föreslog en samlad reglering inom teleområdet i en särskild telelag samt vissa andra lagändringar. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Telelagsutredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och övriga som inkommit med yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*. Remissyttrandena och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Kommunikationsdepartementet (dnr K92/2289/RS).

En lag om radiokommunikation

Enligt gällande bestämmelser i radiolagen (1966:755) krävs det tillstånd för att inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare. Genom en ändring i kungörelsen (1967:466) om radiosändare är fr.o.m. den 1 juli 1992 Telestyrelsen tillståndsgivande myndighet. Telestyrelsen meddelar radiofrekvenser för sändarna samt föreskriver tekniska och operativa förutsättningar för innehav och användning av dem. Frekvenstilldelningen sker på grundval av frekvensplaner som fastställs av Telestyrelsen.

I 1988 års telepolitiska proposition (prop. 1987/88: 118) anfördes att föreskrifter om fördelningen av frekvensutrymmet numera enligt regeringsformen kräver lagform. Samtidigt angavs att det fanns behov av ett bättre underlag för ett ställningstagande till frågan efter vilka grunder frekvenstilldelningen i fortsättningen bör ske. Riksdagen anslöt sig till vad som sagts i propositionen om behovet av en översyn av grunderna för fördelning av frekvensutrymmet (bet. 1987/88:TU28, rskr. 1987/88:402).

I november 1988 gav regeringen Televerket i uppdrag att bedöma såväl efterfrågan på utrymme för radiokommunikation i olika delar av landet som möjligheterna att tillgodose denna efterfrågan på kort, medellång och lång sikt med hänsyn till den tekniska utveckling som kan förutses. Sedan uppdraget redovisats (dnr KII 1419/89) beslutade regeringen den 8 februari 1990 om direktiv (dir. 1990:4) till en särskild utredare. Utredningen (K 1990:02), som antog namnet Frekvensrättsutredningen, tillkallades för att föreslå tillägg och ändringar i den radorättsliga lagstift-

ning som gäller planering och fördelning av radiofrekvenser samt tillstånd att inneha radiosändare.

I september 1991 redovisade utredningen en del av sitt uppdrag i promemorian "Organisationen av en ny myndighet på radioområdet m.m.". I december samma år lämnade utredningen betänkandet Lag om radiokommunikation, m.m. (SOU 1991:107). I betänkandet redovisas överväganden om och förslag till lagbestämmelser om innehav och användning av radiosändare för kommunikation m.m. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser och övriga som har kommit in med yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*. Remissyttrandena och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Kommunikationsdepartementet (dnr K92/162/RS).

Lagrådet

Regeringen beslöt den 4 februari 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över inom Kommunikationsdepartementet upprättade förslag till telelag och lag om radiokommunikation, m.m. De sålunda remitterade förslagen bör fogas till protokollet som *bilaga 5*.

Lagrådet har yttrat sig över lagförslagen den 11 mars 1993. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 6*.

Enligt Lagrådet föranleder det sätt på vilket regeringsformens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser beaktats vid utformningen av förslagen till telelag och lag om radiokommunikation ingen erinran. Lagrådet har dock framfört vissa synpunkter på frågan om en längre gående konkretisering i yttrandefrihetsgrundlagen av de principer som skall tillämpas vid fördelning av radiofrekvenser. Lagrådet har avstått från att göra några uttalanden i saken eftersom Frekvensrättsutredningen inte utformat något förslag till kompletterande grundlagsregler – utredningen fann det inte vara ändamålsenligt – och med hänsyn till att denna fråga är under övervägande.

I övrigt har de remitterade förslagen godtagits av Lagrådet med några förslag till smärre sakliga ändringar, bl.a. med anledning av vissa uttalanden av riksdagen i samband med antagandet av lagstiftning om privat lokalradio m.m., samt vissa förslag till omformuleringar av en del bestämmelser i förtydligande syfte. Lagrådet har också föreslagit vissa redaktionella ändringar av förslagen till telelag och lag om radiokommunikation.

Som kommer att framgå av det följande kan jag i allt väsentligt ansluta mig till dessa förslag från Lagrådets sida. Härutöver har de till Lagrådet remitterade förslagen till vissa delar bearbetats i bl.a. redaktionellt och systematiskt hänseende.

I samband med tillsättandet av Telelagsutredningen under våren 1991 inleddes inom regeringskansliet ett arbete med att se över förutsättningarna för en förändrad verksamhetsform för Televerket. Denna översyn ansågs påkallad redan på grund av den successivt förändrade marknadssituationen på telekommunikationsområdet. Som ett led i detta arbete tillsattes inom regeringskansliet en arbetsgrupp med uppgift att överväga möjligheterna att driva Televerkets verksamhet inom ramen för en utvecklad affärsverksform. En sådan analys ansågs motiverad med hänsyn till Televerkets omfattande sociala och regionala betydelse (prop. 1990/91:87 s. 149).

Riksdagen ställde sig under våren 1991 bakom regeringens uppfattning att de förändrade förutsättningarna för Televerkets verksamhet nödvändiggjorde en sådan förändring i fråga om formerna för Televerkets verksamhet som regeringen visat på (bet. 1990/91:TU28 s. 22, rskr. 1990/91:369). Härvid framhöll riksdagen, liksom tidigare (bet. 1984/85:TU28 och 1987/88:TU28), det angelägna i att det finns en sammanhållen koncern där Televerkets breda verksamhet behålls. Riksdagen anförde att starka skäl synes tala för att Televerket ombildas till aktiebolag. Samtidigt underströks att varje ändring av verksamhetsformen borde ske på ett sådant sätt att riksdagens insyn i och inflytande över Televerket som telepolitiskt instrument säkerställs. Även Televerkets omfattande sociala och regionala betydelse anfördes som skäl för ingående och allsidiga överväganden. Enligt riksdagen såg det fortsatta utredningsarbetet inom regeringskansliet ut att vara ägnat att säkerställa detta.

Behovet av överväganden om för- och nackdelar med en bolagisering av Televerket framhölls av riksdagens revisorer i förslag 1990/91:20. Enligt revisorerna borde särskilt belysas hur en bolagisering skulle komma att påverka Televerkets marknadsförutsättningar, dess regionala och sociala ansvar, statsmakternas insyn i och kontroll av verksamheten samt affärssekretessen och offentlighetsprincipen.

I december 1991 redovisades i rapporten "Televerket AB?" en analys av möjligheterna att driva Televerkets verksamhet inom ramen för en utvecklad affärsverksform (dnr. K91/3000/2). Slutsatsen i rapporten är att aktiebolagsformen är den bästa verksamhetsformen för att uppnå det centrala målet för telepolitiken – att erbjuda kunderna, både företag och hushåll, väl fungerande telekommunikationer till lägsta möjliga pris. (Jfr promemorian SJ, POSTEN OCH TELEVERKET – bättre som bolag?, Ds 1991:77.)

Mot bakgrund härav föreslog regeringen i 1992 års budgetproposition att Televerket skulle ombildas till aktiebolag (prop. 1991/92:100 bil. 7). Samtidigt hänvisades till ett intensifierat arbete med att anpassa den svenska telemarknaden till ökad internationalisering och konkurrens, i vilket sammanhang arbetet med en telelag angavs vara centralt. I budgetpropositionen förutskickades fördjupade analyser avseende bl.a. organisation och styrning av ett bolagiserat Televerk och i fråga om en strategi för ägandet av verksamheten, innefattande en genomlysning av

marknaden och av Televerket. Ett område för fördjupad analys angavs vidare vara alternativa pristak för teletaxorna för hushållssektorn och innebörden av en kostnadsanpassning av taxorna.

Parallellt med pågående utredningsarbete tillkallades i januari 1992 med stöd av regeringens bemyndigande en kommitté (K 1992:01), Organisationskommittén för en ny telemyndighet, med uppgift att utarbeta förslag till en ny myndighetsorganisation på telekommunikationsområdet. (I underlaget för kommitténs arbete har ingått promemorian "Organisationen av en ny myndighet på radioområdet m.m." som av Frekvensrättsutredningen lämnats över till regeringen i september 1991.) Regeringen tillsatte vidare i maj 1992 en särskild expertgrupp inom regeringskansliet med uppgift att närmare utreda de konstitutionella aspekterna vid en ändrad verksamhetsform för bl.a. Televerket.

Riksdagen godkände förslaget att ombilda Televerket till aktiebolag (bet. 1991/92:TU20, rskr. 1991/92:312). Med anledning av ett förslag från riksdagens revisorer (förs. 1991/92:17) om behovet av ett klarläggande av de konstitutionella konsekvenserna vid ändrade associationsformer för affärsverken (jfr yttrande 1991/92:KU1) hänvisade riksdagen till det arbete som pågick i den av regeringen tillsatta särskilda expertgruppen (bet. 1991/92:TU22, rskr. 1991/92:333 och 334).

Organisationskommittén för en ny telemyndighet redovisade huvuddelen av sitt uppdrag i maj 1992, vilket ledde till inrättandet av Telestyrelsen den 1 juli samma år. Vid den nya myndigheten utövas den verksamhet som tidigare bedrivits vid Statens telenämnd och vid Frekvensförvaltningen inom Televerket.

I augusti 1992 presenterades promemorian Svensk telemarknad i förändring (Ds 1992:86), som i väsentliga delar sammanfattar den genomlysning av bl.a. telemarknaden och av Televerket som förutskickades i 1992 års budgetproposition. En redogörelse lämnas i promemorian för förhållandena och utvecklingen på telemarknaden i Sverige och vissa andra länder. Dessutom diskuteras åtgärder för en bättre fungerande marknad med avseende på bl.a. konkurrenshinder och strukturella ingrepp. Även frågan om prisreglering och ombalansering av teletaxorna berörs.

Den av regeringen i maj 1992 tillsatta särskilda expertgruppen redovisade sitt arbete den 1 september 1992 i promemorian Bolagisering av affärsverk – Konstitutionella aspekter (Ds 1992:101). I promemorian konstateras bl.a. att det från konstitutionella utgångspunkter inte finns några hinder mot en bolagisering av Televerket.

I regeringens proposition 1992/93:132 om vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område har anmälts att arbetet med lagstiftning på telekommunikationsområdet och bolagisering av Televerket pågår. I propositionen informerade regeringen om vissa strukturella åtgärder beträffande Televerket och att en samlad proposition med förslag till telelag och förslag rörande bolagsbildningen av Televerket avsågs föreläggas riksdagen i sådan tid att såväl ikraftträdande av en telelag som bolagsbildning av Televerket skall kunna ske senast den 1 juli 1993. Jag tar nu upp även dessa frågor.

2.1 Telekomunikationer – teknikutveckling och marknadsförändringar

2.1.1 Inledning

De tekniska och ekonomiska förändringarna under senare år har haft stor betydelse för utvecklingen inom området för telekommunikationer. Särskilt bör framhållas den snabba utvecklingen av dator- och radiotekniken och användningen av optisk fiber. Nya möjligheter har skapats genom ny överföringsteknik och utökad överföringskapacitet. Förutsättningarna för konkurrens inom teleområdet har härigenom ökat. Betydelsen av effektiva telekommunikationer har blivit allt större.

För Sverige är ett effektivt telekommunikationssystem av särskild betydelse på grund av bl.a. landets stora geografiska yta och därmed sammanhängande sociala och regionala aspekter. En företeelse som har blivit allt vanligare är utflyttning av vissa arbetsenheter från tjänsteföretag i storstadsregioner. Denna utflyttning har byggt på att det finns tillgång till goda telekommunikationer, t.ex. olika datakommunikationstjänster. Den höga andelen storföretag med internationell anknytning har också ett stort behov av väl utbyggda telekommunikationer. Det bör framhållas att Sverige vid en internationell jämförelse har hög kvalitet och låga priser på de flesta teletjänster.

Den snabba utvecklingen inom området för telekommunikationer har sin grund i datorteknikens utveckling med allt mindre och kraftfullare mikroelektroniska komponenter. Som exempel kan nämnas mikroprocessornas kraftigt ökade hastighet och minneskapacitet. Ett nytt transmissionsmedium av stor betydelse är optiska fibrer. Den optiska fibern och utvecklad transmissionsteknik ger en mycket stor överföringskapacitet. Genom dels miniaturiseringen inom elektronikområdet i allmänhet och inom telekommunikationsområdet i synnerhet, dels utvecklingen av radioteknik, optisk fiberteknik, digitalteknik, satellitteknik och kopplingsteknik har användarna fått helt nya möjligheter. I dag kan telefoner, telefaxterminaler, datorer och alarmutrustningar användas i telenätet. I tur står bildtelefoner och med tiden s.k. multiterminaler för ljud, text och bild.

Den tekniska utvecklingen har vidare inneburit en rad olika förändringar av nätets karakteristika. Som exempel på sådana kan nämnas följande.

- Avståndet betyder allt mindre för kostnaderna. Dessa är för ett telefonsamtal inom Stockholm i princip desamma som för ett samtal mellan Malmö och Luleå.
- Ett samtal kan gå flera olika vägar. Exempelvis kan ett samtal från Uppsala till Stockholm dirigeras via Örebro eller via satellit.
- Kapacitetsökningar i nätet gör detta till en nära nog obegränsad resurs. Härigenom skapas möjligheter att sända kabel-TV, att ha flera olika abonnemang och att använda nya tjänster.

Den digitala tekniken håller på att införas i telenäten i många länder. Näten får härigenom högre kapacitet, blir effektivare i övrigt samt lättare att övervaka och underhålla. Digitaliseringen ger också möjlighet att införa nya tjänster och är en grundförutsättning för många nya användningsområden, t.ex. videokonferenser och 020-nummer.

2.1.2 Allmänt om telemarknaden

En rad olika faktorer ligger till grund för utvecklingen inom telekommunikationsområdet. Bland dessa faktorer kan, förutom tekniska och ekonomiska förändringar, nämnas förändrad efterfrågan och ett utvecklat tjänsteutbud samt liberaliseringen av telemarknaden.

Marknadsförändringar

Telekommunikationsbranschen har i dag en mycket hög omsättning och tillväxttakt. Med den tekniska utvecklingen som grund har, som nyss nämnts, stora förändringar skett inom teleområdet. Möjlighet har skapats att utveckla nya tjänster. Samtidigt har förutsättningarna för konkurrens ökat inom olika delar av telemarknaden. Utvecklingen i sig har fört med sig kraftigt fallande priser. Som exempel på utvecklingen av tjänster i Sverige kan nämnas att den första telefaxen kom till Sverige år 1980 och att det år 1991 fanns ca 250 000 telefaxabonnemang. I fråga om mobiltelefoni har antalet abonnemang i Sverige vuxit från drygt 100 000 år 1986 till nästan 600 000 år 1991. Antalet hushåll i Sverige som var anslutna till kabel-TV var år 1985 ca 100 000 för att ha ökat till knappt två miljoner år 1990.

Andra exempel på nya tjänster i Sverige som har följt av den tekniska utvecklingen är medflyttning, automatisk uppringning, mottagaren betalar (020-nummer), 071-nummer, telefonkonferenser, videokonferenser, röstbrevlådor och bank på telefon.

En annan följd av den tekniska utvecklingen är att den på en öppen marknad möjliggör en relativt snabb etablering och utbyggnad av nya telekommunikationsnät baserade på modern teknik. Som exempel kan nämnas Banverkets utbyggnad av ett rikstäckande fiberoptiskt nät under en tvåårsperiod. Vidare ger radioteknikens utveckling nya möjligheter att etablera både fasta och mobila nät.

Med nya aktörer på telekommunikationsområdet följer större valfrihet för användarna. En marknadsbild med nya och ökat antal konkurrenter innebär att man inte bara kommer att behöva möta *en* dominerande operatör på marknaden, utan flera och däribland också internationella operatörer.

Avreglering och liberalisering

Den tekniska utvecklingen liksom efterfrågeförändringar tvingar fram en liberalisering av den internationella telekommunikationsmarknaden. Libe-

raliseringsprocessen fortskrider genom ett växelspel mellan teknik och marknad. Handelspolitiskt motiverade strävanden till liberalisering i olika länder har också gjort sig alltmer gällande. I det hänseendet märks särskilt strävandena inom EG mot en öppen marknad.

Liberaliseringen inleddes emellertid i USA. Under 1980-talet har denna kommit att innefatta olika områden i allt fler länder, såsom Japan, England, Nya Zeeland och Australien.

Inledningsvis var det enbart fråga om en liberalisering av marknaden för telefonapparater, följd av att marknaden för annan kundutrustning, inkl. kontorsväxlar, öppnades för konkurrens inom och över nationella gränser. Nästa steg var en öppning för konkurrens också beträffande s.k. mervärdestjänster, dvs. tjänster som utnyttjar telenätet för transport av olika tilläggstjänster utöver vanlig telefoni. De flesta former av datakommunikation och andra s.k. "non-voice services" började under 1980-talet att säljas på en internationell konkurrensmarknad med ett växande antal aktörer.

Liberaliseringen inom EG kom ursprungligen till uttryck i 1987 års grönbok (COM(87)290) om utvecklingen av den gemensamma marknaden för teletjänster och utrustning. Flera olika rättsakter har härefter beslutats inom EG med inriktning mot liberalisering och ökad konkurrens på teleområdet (se avsnitt 3.1). Vid en jämförelse med EG avseende restriktioner och reglering i fråga om marknadstillträde framstår förhållandena i Sverige som liberalare i de flesta hänseenden.

Avregleringen och liberaliseringen av telemarknaderna i några länder kan schematiskt beskrivas på följande sätt, se figuren.

	Spanien	Norge	Frankrike	Tyskland	Storbritannien	Sverige	USA	Japan
Publik telefoni	○	○	○	○	●	◐	◐	●
Återförsäljning av hyrda ledningar	○	◐	○	◐	●	●	●	◐
Mobil telefoni	○	◐	◐	◐	●	●	◐	●
Försäljning av utrustning	●	●	●	●	●	●	●	●

○ Monopol
◐ Begränsad konkurrens
● (Nästan) Full konkurrens

Källa: Gemini Consulting

Marknaden för telekommunikationer är redan i dag internationell och tendensen är att det internationella beroendet ökar. Ett förhållande som särskilt kan nämnas är internationaliseringen av de stora företagens marknader och affärsförbindelser. Sverige liksom flera andra länder är starkt beroende av omvärlden genom sina många företag med stor internationell verksamhet.

En internationell tendens i dag är att nationella ägare av telenät söker partners för att öka sin konkurrenskraft och att internationella operatörer söker nationella distributionskanaler för att minimera egna etableringskostnader och effektivisera marknadsföringen. Vidare visar även andra än de traditionella teleföretagen intresse för den växande telekommunikationsmarknaden och ingår ofta i olika allianser. Utvecklingen kan leda till att det inom några år är ett fåtal större grupperingar av aktörer som dominerar i första hand den internationella marknaden. De största operatörerna i USA och Storbritannien, AT&T (American Telephone & Telegraph) resp. BT (British Telecom), håller båda på att etablera världsomspännande telekommunikationsnät och teletjänster. Även Cable & Wireless, MCI, de amerikanska Bellbolagen, France Telecom, m.fl. har omfattande internationella planer. Detsamma gäller aktörer från Danmark och Finland som nu söker sig ut på den internationella marknaden.

2.2 Telemarknaden i Sverige

Bakgrund

Telefonen uppfanns tidigt på 1870-talet och kom till Sverige redan år 1877. I början av 1900-talet var det mindre enskilda företag (ekonomiska föreningar) som ägde telefonnäten i de större städerna. I Stockholm fanns det två nät, Telegrafverkets resp. Stockholms allmänna telefonaktiebolags nät. Konkurrensen mellan de två nätägarna var tidvis så hård att möjligheten till samtrafik mellan näten avbröts.

Vissa försök till monopollagstiftning gjordes i slutet av 1800-talet men ledde inte till beslut. Genom successiva uppköp av konkurrerande företag blev Telegrafstyrelsen (nuvarande Televerket) alltmer dominerande som teleoperatör. Under 1950-talet blev staten genom Televerket ägare av hela produktionssystemet för teletjänster med telefoner och andra apparater, ledningar och växlar.

I motsats till vad som är fallet i de flesta andra länder har det i Sverige aldrig funnits något rättsligt monopol eller licenstvång för anläggning av telenät eller för att erbjuda teletjänster. En reglering av marknaden har emellertid utgjorts av olika anslutningsmonopol för Televerket avseende det allmänna telenätet vilka avvecklats successivt under 1980-talet.

Under de senaste åren har den svenska telemarknaden vuxit starkt och omsätter i dag ca 40 miljarder kronor, varav merparten hänförs till tjänstemarknaden.

På *tjänstemarknaden* svarar telefoni-tjänster (lokal-, riks- och utlands-samtal) för mer än hälften av omsättningen. Televerket har ett de facto-monopol på marknaderna för lokal- och rikssamtal. Av den internationella trafiken har andra aktörer såsom AT&T, Tele2 och BT ungefär en tiondel av marknaden. Tele2 avser att starta riks- och utlandstrafik under år 1993.

Marknaden för mobila teletjänster domineras av Televerket med NMT-systemen. År 1991 hade Televerket ca 568 000 abonnemang. Kinnevik-ägda Comvik AB har ca 18 000 abonnemang. Nästa generation mobiltelesystem, det digitala GSM-systemet, har introducerats under år 1992. Tre frekvenstillstånd för GSM har meddelats. Ett innehas av Televerket medan de andra gäller för Comvik AB resp. AB NordicTel. Sistnämnda företag ägs av Vodafone, som driver Storbritanniens största mobiltelenät, Volvo, SpectraPhysics och Trelleborg. I fråga om personsökning har Televerket hela marknaden.

Personliga teletjänster är tjänster med personlig service av telefonist. Exempel på sådana tjänster är nummerupplysning, påskyndande av samtal, telegram, telefonistservice och telemarketing. Televerkets marknadsandel är drygt 80 procent.

Leverantörer på marknaden för datatjänster och andra mervärdestjänster är bl.a. Tele2, GEIS (General Electric Information Services), IBM, DEC och vissa banker. Televerket är marknadsledande med en andel av marknaden på knappt 40 procent.

Marknaden för hyrda ledningar domineras av Televerket med en marknadsandel på drygt 75 procent. Övriga aktörer är France Telecom, BT, GEIS, AT&T och Sprint/Tele2.

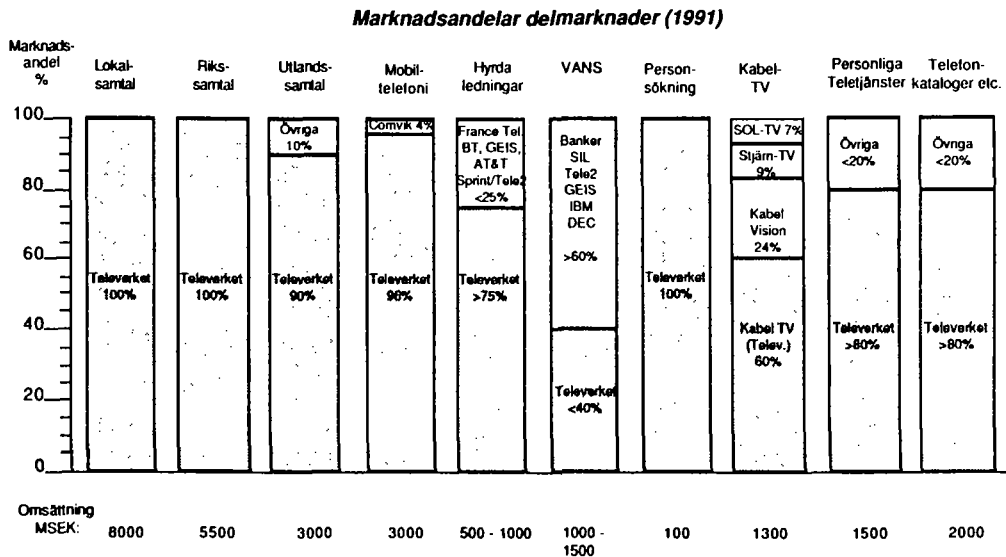
Inom området för kabel-TV dominerar Televerket marknaden med en andel på ca 60 procent. Det motsvarar drygt en miljon hushåll.

Marknaden för telekataloger domineras av Televerket som har ca 80 procent av marknaden.

Olika aktörers marknadsandelar inom tjänstemarknaden kan översiktligt beskrivas på följande sätt (se figur 1 på följande sida).

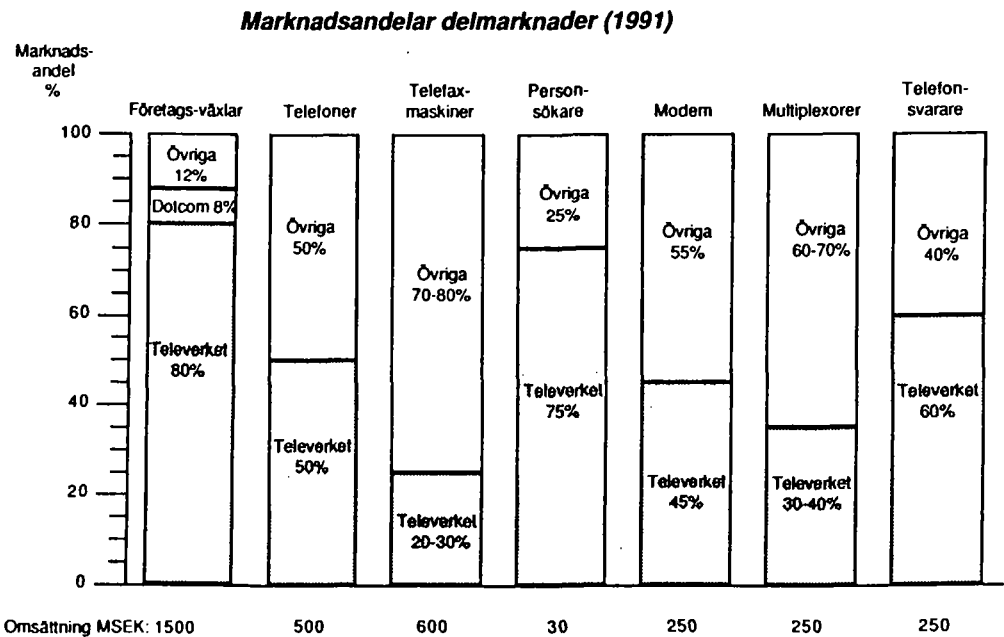
På *utrustningsmarknaden* (i försäljningsledet) är Televerket dominerande vad gäller företagsväxlar. Televerket har en marknadsandel på ca 50 procent för små växlar och ca 80 procent för stora växlar. Bland övriga aktörer kan nämnas Doro, Licencia, Philips och Dotcom, som säljer växlar från Siemens, Alcatel och Philips. Vanliga telefonapparater tillverkas av ett femtontal större företag. Televerket har ca 50 procent av marknaden.

Olika aktörers andelar av utrustningsmarknaden kan schematiskt beskrivas enligt följande (se figur 2 på följande sida).



Figur 1

Källa: Gemini Consulting



Figur 2

Källa: Gemini Consulting

2.3 Radiokommunikation – radiotekniken och användningen av radiovågor Prop. 1992/93:200

Med telekommunikation avses i regel överföring av information genom ljus eller elektromagnetiska svängningar via tråd eller med radiovågor. När radiovågor används talar man om radiokommunikation.

Radiovågor är således en form av elektromagnetisk strålning. Den elektromagnetiska strålningen förekommer med olika våglängd. Våglängden beror på svängningstalet, frekvensen, alltså det antal gånger som en vågrörelse når sin yttre gräns per tidsenhet. Ju högre svängningstalet är desto kortare är våglängden. Om ljusets hastighet (300 000 km/sek) divideras med frekvensen i kilohertz erhålls våglängden uttryckt i meter.

Det elektromagnetiska spektrumet sträcker sig från ultrakort gammastrålning och röntgenstrålning via ultraviolett strålning, synligt ljus till infraröd strålning. Med ytterligare ökande våglängder övergår strålningen till att vara radiovågor.

Radiovågorna har våglängder från ca en tiondels millimeter upp till ca 30 000 meter. Den del av det elektromagnetiska spektrumet som omfattar radiovågor brukar benämnas radiofrekvensspektrum. Avgränsat efter frekvensen hos de utstrålade vågorna utgörs radiofrekvensspektrum av vågor med frekvenser som är lägre än 3 000 GHz.

Av radiofrekvensspektrum är det med dagens teknik möjligt att använda endast en mindre del. Den tekniska utvecklingen har visserligen lett till att det har blivit möjligt att ta i anspråk radiovågor med allt högre frekvenser för praktisk användning. Men ännu är det så att den största delen av radiofrekvensspektrum inte är tekniskt möjlig att använda. De användbara delarna av radiofrekvensspektrum delas vanligtvis upp i mindre sektioner efter frekvensen och våglängden.

Radiovågorna har väsentligt olika utbredningsegenskaper i olika frekvensområden. Detta förhållande påverkar bl.a. den räckvidd som en radiosändning får och vilka risker det finns för att mottagningen av sändningen från en radiosändare som använder samma frekvens som en annan radiosändare skall störas. Givetvis har även andra förhållanden, såsom styrkan på den utsända signalen och antennens placering, betydelse för vilken räckvidd en sändning kommer att få.

I det frekvensområde som betecknas *långvågs- och mellanvågsbandet* strålas radioenergin vanligtvis ut i alla riktningar. Dämpningen av den del av signalen som forplantas längs jordytan, markvågen, beror på jordytans elektriska egenskaper, den använda våglängden, topografi, m.m. Strålningen mot rymden, rymdvågen, har andra egenskaper som skiftar beroende på om det är dag eller natt. Egenskaperna hos radiovågorna inom detta frekvensområde har gjort det möjligt att dela in världen i regioner inom vilka olika sändare kan tilldelas frekvenser oberoende av motsvarande tilldelningar inom andra regioner.

På *kortvågsbandet* är markvågens räckvidd liten medan rymdvågens utbredning i praktiken når alla delar av världen. Det har därför inte varit möjligt att göra någon uppdelning av jorden i olika regioner med oberoende frekvenstilldelning. I stället krävs en global fördelning av frekvenserna.

De *ultrakorta vågorna* har egenskaper som i många avseenden liknar det vanliga ljusets. Vågorna förutsätter i princip fri sikt från sändare till mottagare och avtar således en bit bortom horisonten. Till följd härav är det möjligt att på nytt använda samma frekvens inom förhållandevis korta avstånd. Utbredningsförhållandena för ännu kortare vågor liknar i än högre grad ljusets. Det förekommer dock stora variationer i egenskaperna. För vissa frekvensband är dämpningen i atmosfären betydande medan andra knappt påverkas. Användningen av frekvenserna anpassas naturligtvis till dessa förhållanden.

Det främsta användningssättet för radiovågor var redan från början att föra över information i någon bemärkelse. Fortfarande är radiovågornas användning som ett medium för informationsöverföring dominerande. Det sker numera i allt flera varianter. En annan användningsform, som kan sägas ligga nära informationsöverföringen, är radiobestämning (radiofyrar, radar m.m.). Radiovågorna har även här funktion som budbärare, men den information som erfordras för att bestämma position, etc. utvinns genom mätning av egenskaper hos den mottagna signalen (riktning, tidsfördröjning m.m.). Vidare kan radiovågor utnyttjas för överföring av energi. Denna tillämpning används i vissa apparater för värmealstring. Sägas bör också att det krävs en sändare och en mottagare för att det skall vara möjligt att använda sig av radiovågor för exempelvis informationsöverföring.

Radioanvändningen är, som redovisas längre fram, i betydande utsträckning internationellt reglerad. Behovet av internationell samordning framstår som naturligt med tanke på att radiostrålningen inom betydande delar av radiofrekvensspektrum med nödvändighet påverkar radioanvändningen utanför det lands gräns där en utsändning sker. Mot bakgrund härav får den internationella regleringen betydelse för den nationella radioanvändningen. Hur denna användning med utgångspunkt i bl.a. vad som har överenskommits internationellt hänförs till olika frekvensområden framgår av den svenska frekvensfördelningsplanen. Den finns återgiven i Frekvensrättsutredningens betänkande Lag om radiokommunikation, m.m. (SOU 1991:107 s. 40).

3 Nuvarande ordning – författningsreglering m.m. på telekommunikationsområdet

Telekommunikationsområdet har i regleringshänseende traditionellt delats in i tele- och radioområdet. Gränsen har under senare år alltmer kommit att suddas ut genom att olika kommunikationsformer mer än tidigare griper in i varandra. Den som är verksam på teletjänstmarknaden berörs därför i allmänhet av bestämmelser inom båda områdena, dvs. av regleringen på hela telekommunikationsområdet.

Olika faktorer har haft betydelse för omfattningen och utformningen av föreskrifter inom tele- resp. radioområdet. Radioanvändningen har på grund av radiovågornas utbredning och begränsningen av radiofrekvensspektrumet sedan lång tid tillbaka reglerats såväl internationellt som na-

tionellt. Denna reglering har i stor utsträckning varit tekniskt betingad. På teleområdet är det i princip först under senare år som det träffats bindande internationella överenskommelser och då från delvis andra utgångspunkter än på radioområdet. Nationellt präglas teleområdet fortfarande – om än i mindre utsträckning än tidigare – av reglering kring uppgifter som utövas av Televerket.

I det följande redogörs kortfattat för huvuddragen i den internationella regleringen på telekommunikationsområdet. Efter det redovisas nationella regler på tele- resp. radioområdet. En beskrivning lämnas också av nuvarande ordning på radioområdet i fråga om tillståndsgivning och frekvenstilldelning m.m. För en närmare redogörelse i dessa hänseenden hänvisas till betänkandena Lag om radiokommunikation, m.m. (SOU 1991:107) och Telelag (SOU 1992:70).

3.1 Internationell reglering på telekommunikationsområdet

Internationella telekonventionen

Den internationella telekonventionen (ITC) är den internationella överenskommelse på vilken verksamheten inom den internationella teleunionen (ITU) bygger. Den nu gällande konventionen, som antogs i Nairobi 1982, ratificerades av Sverige år 1985 (SÖ 1985:66). ITU skall bl.a. upprätthålla och utvidga det internationella samarbetet mellan medlemmarna för förbättring och rationellt bruk av varje form av telekommunikation samt erbjuda utvecklingsländerna tekniskt bistånd inom televäsendet. Konventionsbestämmelserna har främst karaktär av att vara gemensamma avsiktsförklaringar från de deltagande staterna. Medlen för att nå målen för det internationella samarbetet får sitt närmare innehåll genom de särskilda tillämpningsföreskrifter kallade reglementen för radio, telegrafi och telefoni som kompletterar konventionen. Medlemsstaterna är skyldiga att följa bestämmelserna i konventionen. Detsamma gäller beträffande reglementena.

De bestämmelser i konventionen och i reglementet som gäller specifikt på *teleområdet* utgörs av rekommendationer i olika frågor. Några bindande regler förekommer i princip inte. Nämnas särskilt bör emellertid konventionens bestämmelser om RPOA (Recognized Private Operating Agency). Enligt artikel 44 i konventionen är medlemsstaterna förpliktade att följa konventionen i fråga om egen internationell telekommunikationsverksamhet och sådan verksamhet som på ett skadligt sätt kan störa andra länders radioförbindelser. En förpliktelse gäller vidare att vidta nödvändiga åtgärder för att sådana privata operatörer som erkänts eller fått s.k. auktorisation, RPOA, för att driva och etablera telekommunikationer efterlever konventionens bestämmelser.

På *radioområdet* har det internationella samarbetet inom ITU och andra organ hittills fört med sig fler bindande överenskommelser än på *teleområdet*.

I ITC anges att medlemsstaterna är skyldiga att se till att konventionen följs av sådana radioanvändare som har fått tillstånd av staten för internationell radiotrafik eller för radiotrafik som kan orsaka störningar i

andra länder. Enligt en grundläggande bestämmelse i konventionen (artikel 33) skall medlemsstaterna sträva efter att begränsa antalet tilldelade frekvenser och tilldelat frekvensutrymme till vad som behövs för att på ett tillfredsställande sätt tillgodose nödvändiga tjänster. Därvid skall de senaste tekniska framstegen utnyttjas så snart som möjligt. Det sägs också i konventionen att medlemsstaterna åtar sig att se till att radioanvändningen sker på sådant sätt att skadliga störningar från radioanvändning och från elektriska apparater inte uppkommer (artikel 35). Vidare slås skyldigheten att vidta åtgärder vid nödanrop och liknande fast i konventionen (artikel 36) liksom en betydande frihet för medlemsstaterna att utforma radionät för försvarsändamål (artikel 38).

Konventionens radioreglemente är en samling regler för radioanvändning som skall gälla mellan de stater som genom ratifikation av den internationella telekonventionen har åtagit sig att se till att dessa regler iakttas. En central del av reglementet är den s.k. frekvensfördelningstabellen. I denna fördelas frekvensspektrumet på olika slag av radiotrafik. Det finns ett stort antal trafikslag (eller radiotjänster), t.ex. fast radio, landmobil radio, luftmobil radio, maritim mobil radio, rundradio, fast satellitradio, satellitrundradio, radionavigation, amatörradio, radioastronomi och radiolokalisering.

EG

Ett flertal rättsakter på telekommunikationsområdet har beslutats inom ramen för den pågående liberaliserings- och harmoniseringsprocessen inom EG.

Ett av de viktigaste direktiven inom telekommunikationsområdet är kommissionens direktiv 90/388/EEG om konkurrens på marknaderna för teletjänster, det s.k. tjänstedirektivet. Detta direktiv medför att teletjänstmarknaden öppnas för konkurrens utom beträffande telefoni som får förbehållas en monopoloperatör. Vidare får exklusiva eller speciella rättigheter upprätthållas för tillhandahållande och drift av allmänt tillgängliga telenät. I så fall skall nödvändiga åtgärder vidtas så att villkoren för att få tillgång till den allmänt tillgängliga infrastrukturen är objektiva och icke-diskriminerande. I direktivet föreskrivs dessutom att medlemsstaterna skall säkerställa att beviljande av driftlicenser, kontroll av typgodkännanden, tilldelning av frekvenser, övervakning av användningsvillkor och andra myndighetsuppgifter utförs av ett organ som är oberoende av teleorganisationerna, dvs. att regulatörs- och operatörsfunktionerna skils åt.

Centrala rättsakter är vidare kommissionens direktiv (88/301/EEG) om konkurrens på marknaden för teleterminalutrustning samt rådsdirektivet (91/263/EEG) om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om teleterminalutrustning och om erkännande av utrustningens överensstämmelse, det s.k. terminaldirektivet. Terminaldirektivet syftar till en fullständig liberalisering av teleterminalmarknaden. (Jfr den nyligen beslutade lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning.)

Nämnas kan också rådsbeslutet (87/95/EEG) beträffande standardisering inom området för informationsteknologi och telekommunikation.

För *teleområdet* särskilt bör nämnas rådsdirektivet (90/387/EEG) om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät, det s.k. ONP-direktivet (Open Network Provision). Syftet med direktivet, som är ett ramdirektiv och skall följas av specifika direktiv och rekommendationer för olika områden, är att främja ett fullständigt genomförande av en marknad för teletjänster genom harmoniserade principer och villkor för att tillhandahålla öppna nät. Tillgången till nät får inte hindras annat än av hänsyn till allmänintressen vilka betecknas som "väsentliga krav". Sådana inskränkningar skall vara objektivt motiverade och får inte överdrivas i förhållande till det mål som eftersträvas.

Den 5 juni 1992 antogs ett direktiv avseende ONP för uthyrda fasta förbindelser (94/44/EEG). Direktivet innehåller regler som har betydelse för hur överenskommelser om att hyra fasta förbindelser med avseende på villkor m.m. kan utformas. Medlemsstaterna skall garantera att föreskrivna restriktioner i fråga om tillgängligheten till och användningen av hyrda förbindelser har sin grund i s.k. väsentliga krav som upprätthålls av resp. lands telemyndighet. Inga tekniska restriktioner får införas eller behållas beträffande anslutning av olika hyrda förbindelser till varandra eller för sammankoppling av hyrda förbindelser och allmänt tillgängliga telenät. En medlemsstats telemyndighet ges i direktivet vissa befogenheter som har betydelse för de villkor som kan användas. En särskild ordning skall finnas för myndigheten att på kortast möjliga tid pröva om de begränsningar som ställs upp av den som tillhandahåller hyrda förbindelser skall tillåtas. Begränsningarna kan avse vägran, avbrott eller reducering i tillhandahållandet av förbindelser. Förfarandet skall inte begränsa parternas rätt till domstolsprövning. Telemyndigheten skall garantera att den som tillhandahåller förbindelser följer principen om icke-diskriminering när det allmänt tillgängliga telenätet används för att tillhandahålla tjänster som kan tillhandahållas även av andra. När hyrda förbindelser används för att tillhandahålla tjänster som inte reserverats genom speciella eller exklusiva rättigheter, måste samma slag av hyrda förbindelser erbjudas användare på lika villkor. Medlemsstaterna skall garantera att taxorna för hyrda förbindelser följer grundläggande principer om kostnadsorientering och öppenhet (transparens). För att åstadkomma detta skall det samtidigt garanteras att den som tillhandahåller förbindelser använder ett redovisningssystem som gör det möjligt att kontrollera att principerna följs. Förutom att de ovan beskrivna allmänna principerna för tillhandahållande av fasta förbindelser skall iaktas åläggs i direktivet medlemsstaterna att säkerställa att de som har speciella eller exklusiva rättigheter med avseende på telenät tillhandahåller en s.k. minimiuppsättning fasta teleförbindelser för uthyrning.

Rådsrekommendationer finns vidare beträffande ONP för paketkopplad datakommunikation (92/382/EEG) och ISDN (Integrated Services Digital Network) (92/382/EEG). För närvarande bereds inom EG dessutom ett direktiv gällande s.k. ONP för taltelefoni (voice telephony), (COM(92)247 – SYN 437).

På *radioområdet* har i vissa fall beslutats direktiv i frekvensfrågor; av-
göranden i dessa frågor har i övrigt lämnats över till medlemsstaterna
och till samarbetet inom ITU och i viss mån inom CEPT. Följande
direktiv rör reservering av frekvensband.

- rådets direktiv (90/544/EEG) om reservering av frekvensband för det
samordnade införandet av alleuropeisk, landbaserad, allmänt
tillgänglig personsökning inom gemenskapen (ERMES)
- rådets direktiv (87/372/EEG) om reservering av frekvensband för det
samordnade införandet av allmänt tillgänglig, alleuropeisk, cellulär,
digital, landbaserad mobilkommunikation inom gemenskapen (GSM)
- rådets direktiv (91/287/EEG) om reservering av frekvensband för det
samordnade införandet av digital, europeisk, trådlös telekommunika-
tion inom gemenskapen (DECT)

Den europeiska post- och telesammanslutningen (CEPT)

Vid sidan av folkrättsligt bindande avtal, såsom den internationella tele-
konventionen, har det internationella samarbetet till stor del lett till över-
enskommelser som inte är av tvingande karaktär. Formellt sett utgör
dessa överenskommelser endast ömsesidiga avsiktsförklaringar i något be-
stämt avseende. Arbetet inom ramen för de europeiska post- och teleför-
valtningarnas samarbetsorgan, Conférence Européenne des Administra-
tions des Postes et des Télécommunications (CEPT), har i stor utsträck-
ning haft denna karaktär. CEPT bygger på en överenskommelse som år
1959 ingicks mellan bl.a. ett antal teleförvaltningar i olika stater. Liberali-
seringen av telemarknaden har efter hand lett till att det har ansetts
behövligt att hålla isär regulativa och operativa frågor inom organisa-
tionen. Under hösten 1991 fattades sålunda beslut om att CEPT skall bli
ett renodlat regulatororgan vilket har genomförts i september månad
1992.

Satellitkonventioner

De internationella satellitkonventionerna Intelsat, Inmarsat och Eutelsat
har alla formen av mellanstatliga konventioner. De är uppbyggda på i
stort sett samma sätt med huvudöverenskommelser och driftöverenskom-
melser.

Intelsat har inrättats genom överenskommelser uppdelade på en huvud-
överenskommelse, avsedd att ingås mellan stater, och en driftöverens-
kommelse, avsedd att ingås mellan staterna eller av dem utsedda tele-
kommunikationsorgan (prop. 1971:149, bet. 1971:TU26, rskr.
1971:305). Huvudsyftet med Intelsat är att på permanent grundval
fortsätta projekteringen, utvecklingen, konstruktionen, upprättandet,
driften och underhållet av rymdsektorn för det världsomfattande kom-
mersiella telesatellitssystemet. Den främsta uppgiften är att på kom-

mersiell grundval upplåta rymdsektorskapacitet för allmänna internationella telekommunikationer mellan alla delar av världen.

Prop. 1992/93:200

Inmarsat (prop. 1978/79:166, 1978/79:TU24, rskr. 1978/79:375) har till syfte att tillhandahålla en rymdsektor, dvs. en del av ett satellitsystem, bestående av själva satelliterna och tillhörande anläggningar på jorden för styrning och kontroll, för att förbättra de maritima telekommunikationerna och därigenom bidra till bl.a. förbättrad sjösäkerhet.

Eutelsat (prop. 1982/83:173, 1982/83:TU24, rskr. 1982/83:364) huvudsyfte är att tillhandahålla en rymdsektor för internationella allmänna telekommunikationer i Europa.

3.2 Nationella regler på teleområdet

Övergripande författningsreglering på teleområdet förekommer i endast begränsad omfattning. Den nationella reglering som finns rör teleterminalutrustning, det allmänna telenätet eller specifikt Televerket. Dessutom finns vissa föreskrifter om bl.a. integritetsskyddet för teleanvändare.

Den nyligen antagna lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning innehåller bestämmelser om teleterminaler som går att ansluta till telenät som står till förfogande för användning av allmänheten (allmänt tillgängligt telenät). Till ett sådant telenät får anslutas endast sådan utrustning som uppfyller de krav beträffande utformning, tillverkning, märkning, kontroll, nätanslutning och användning i övrigt som föreskrivs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer (2 §). Enligt 3 § får utrustning som är avsedd att anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät släppas ut på marknaden endast om den uppfyller de krav som fastställts med stöd av 2 §. Lagen innehåller även föreskrifter om teleterminalutrustning som går att ansluta till allmänt tillgängligt telenät men som inte är avsedd för det samt regler om tillsyn och straff. Lagen har inte trätt i kraft.

Teleförordningen (1985:765) innehåller bestämmelser om vissa avgifter som regeringen har fastställt för nyttjande av det allmänna telenätet. Vidare ges Televerket enligt förordningen en befogenhet att under beredskapstillstånd eller krig inskränka teletrafiken på det allmänna telenätet i den utsträckning som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov.

Teleförordningen innehåller också bestämmelser om bl.a. krav på utrustning som ansluts till det allmänna telenätet. I denna del har Telestyrelsen lämnats bemyndigande att meddela föreskrifter om den tekniska utformningen av utrustningen. Denna reglering avses upphävas i samband med att lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning sätts i kraft.

Utöver angivna författningar kan som en del av regleringen på telekommunikationsområdet nämnas regeringens beslut den 24 januari 1991 om villkor för viss samtrafik med Televerkets kopplade telenät m.m.

På teleområdet gäller vidare viss reglering som är inriktad på Televerket men som rör även teleanvändarna. I brottsbalken finns bestämmelser om brytande av telehemlighet. I sekretesslagen (1980:100) ges regler om sekretess för uppgift som angår ett särskilt telemeddelande,

enskilda förbindelse med Televerket och om uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret avseende utomstående telemeddelanden som utväxlas på allmänt telenät. Sekretesslagen reglerar också i vilka fall uppgifter som omfattas av sekretess får lämnas ut.

Rättegångsbalken innehåller föreskrifter om beslag av försändelser hos Televerket samt om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Nämnas bör även lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. samt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

3.3 Nationella regler på radioområdet

3.3.1 Radiolagen

De grundläggande bestämmelserna på radioområdet finns i radiolagen (1966:755). Den trädde i kraft den 1 juli 1967. Radiolagen kan sägas bestå av två delar. Någon formell uppdelning av bestämmelserna är emellertid inte gjord. Urskiljas kan en del som innehåller dels regler om rätt till innehav eller användning av radiosändare och radiomottagare, dels därtill anslutande bestämmelser. Till en andra del kan hänföras bestämmelser som reglerar förutsättningarna för bedrivande av rundradioverksamhet, varmed förstås radiosändning som är avsedd att tas emot direkt av allmänheten. Härutöver finns bestämmelser av gemensam karaktär, såsom begreppsdefinitioner och straffbestämmelser.

Lagen inleds med en rad begreppsdefinitioner. De bygger i stor utsträckning på definitionerna i ITC:s radioreglemente. Full överensstämmelse med reglementet föreligger dock inte, utan vissa anpassningar till vad som ansetts vara mest ändamålsenligt för den svenska regleringen har gjorts.

Tillståndskrav för radiosändare

En grundläggande bestämmelse är 2 § radiolagen. Genom denna slås det generella tillståndskravet fast: radiosändare får innehas eller användas här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket endast av den som erhållit tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Lagstiftningen innehåller inte några bestämmelser om vad som skall vara styrande för tillståndsprövningen. Förarbetena ger inte något egentligt besked härvidlag även om den redovisade bakgrunden till tillståndskravet möjligen kan sägas ge en viss ledning. Skälen till att det skall föreligga en tillståndsplikt är, enligt prop. 1966:149 s. 28, att utrymmet i eteren är begränsat, och att de frekvenser som är tillgängliga för radiosändningar därför genom internationella överenskommelser har fördelats mellan olika kategorier av radiotrafik och mellan skilda stater

och geografiska områden. Ansvaret för att denna internationellt gällande ordning iakttas vilar ytterst på de deltagande staterna. Att varje enskild person skulle äga rätt att inneha och använda radiosändare har ansetts uteslutet.

I ett senare lagstiftningsärende rörande skydd mot avlyssning (prop. 1975:19) berördes grunderna för tillståndsgivningen. Det anfördes att tillståndsmyndigheten vid prövningen av en ansökan om tillstånd till innehav av radiosändare skulle utgå endast från behovet av ordning i etern. Det konstaterades vidare, att några närmare föreskrifter om normer för denna prövning inte hade utfärdats och att det som blev utslagsgivande därför var radiosändarens tekniska kvaliteter och frekvensområde samt det behov sökanden hade av sändaren (prop. s. 98).

Radiomottagare

Enligt 3 § radiolagen får en mottagare innehas och användas av var och en. Någon begränsning av den rättigheten, t. ex. att mottagaren skall vara avsedd endast för vissa frekvensband, görs inte. Det innebär att det är tillåtet att inneha och använda mottagare även på frekvensområden som inte används för sändningar till allmänheten. Av förarbetena får anses framgå att rätten att inneha och använda mottagare har sin grund i att det skall vara möjligt för var och en att ta emot rundradiosändningar. Enligt 3 § andra stycket radiolagen får en mottagare emellertid inte användas på sådant sätt att mottagning på andra platser störs. Bakgrunden till den bestämmelsen är att även en mottagare ger upphov till radiostrålning.

Utländska sändare och mottagare

De bestämmelser som finns i 2 § första, andra och fjärde styckena radiolagen om tillståndsplikt för innehav eller användning av radiosändare samt om införsel av radiosändare skall inte tillämpas på radiosändare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon. Inte heller är 3 § radiolagen tillämplig på mottagare på utländska fartyg, luftfartyg eller motorfordon. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får emellertid meddela föreskrifter för innehav och användning av sådana radiosändare och mottagare (4 §).

3.3.2 Vissa andra föreskrifter

Radiolagens bestämmelser kompletteras av ett antal förordningar och myndighetsföreskrifter.

Enligt kungörelsen (1967:446) om radiosändare är det Telestyrelsen som meddelar tillstånd att inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare. Statliga myndigheter är undantagna från tillståndskravet. Dessa skall i stället anmäla till Telestyrelsen om en sändare planeras; Telestyrelsen meddelar

då, i den omfattning det behövs, frekvenser för sändaren, tekniska bestämmelser, anropssignaler och övriga föreskrifter i fråga om innehav och användning av sändaren. Telestyrelsen och Överbefälhavaren samråder om tillståndsgivning för annan än statlig myndighet beträffande innehav och användning av radiosändare samt om frekvenser som skall meddelas för statliga myndigheters sändare. Det är enligt kungörelsen möjligt för Telestyrelsen att meddela generellt tillstånd att inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare av visst angivet slag.

Förordningen (1980:140) om användning av radiosändare under krig m.m. börjar tillämpas om riket kommer i krig. De tillstånd som har meddelats enligt kungörelsen (1967:446) om radiosändare upphör då, med vissa undantag, att gälla i fråga om användningen av radiosändare. Telestyrelsen har att efter hörande av Överbefälhavaren och Överstyrelsen för civil beredskap meddela föreskrifter för tillämpningen av förordningen.

3.4 Tillståndsgivning och frekvenstilldelning

Den nu gällande ordningen för tillståndsgivning och tilldelning av frekvensutrymme för olika radioanvändare har sin utgångspunkt i radiolagens bestämmelser. Några föreskrifter i lag eller i förordning härutöver om grunderna för tillståndsgivningen finns inte. Det finns inte heller några av riksdagen eller regeringen beslutade föreskrifter för den med tillståndsgivningen sammanhängande frekvenstilldelningen.

3.4.1 Försvarets radioanvändning

Försvaret har i dag ett väsentligt inflytande över frekvensanvändningen. Som nämnts tidigare skall Telestyrelsens tillståndsgivning ske efter samråd med Överbefälhavaren. Telestyrelsen och Överbefälhavaren måste således vara överens om i princip all tilldelning av frekvenser. Bakgrunden till detta förhållande är den stora betydelse som tillgången till radio har för försvaret och intresset av att försvarets behov tillgodoses. Försvaret, varmed här avses det militära försvaret, är en mycket stor frekvensanvändare redan i fredstid och i än högre grad i en krigssituation. Inom försvaret används radio i en rad olika tillämpningar, såsom radiolänk, mobil radio, radar och radiostyrning i vissa vapensystem.

När frågor om tillståndsgivning och frekvenstilldelning skall prövas inom Telestyrelsen måste alltså styrelsen beakta försvarets radioanvändning. Om ansökan gäller radioanvändning i ett band som avsatts för civila ändamål krävs inget vidare samråd. Avser däremot ansökan radioanvändning i band som avsatts för militär användning måste Telestyrelsen höra med Överbefälhavaren om användningen skulle komma att skadligt påverka försvarets verksamhet.

Beträffande radioanvändning är det, vilket har framgått av den tekniska bakgrunden och redogörelsen för de internationella överenskommelserna, av mycket stor betydelse vilka villkor som är knutna till ett tillstånd. Det viktigaste villkoret torde vara det som anger var inom radiofrekvensspektrum som en radiosändare får verka. Andra villkor som ger förutsättningar för radioanvändningen är bl.a. storleken på det frekvensutrymme som tilldelas, belägenheten av det geografiska område inom vilket en sändare får användas och skyldigheten att ta hänsyn till andra radioanvändare som verkar på samma eller närliggande frekvenser.

Ett tillstånd till att inneha eller använda radiosändare är inte något som är lika för alla fall. Det är inte heller så att tillstånd till användning av radiosändare innefattar någon slags generell behörighet. Tvärtom är tillståndsgivningen till radioanvändning i hög grad individuellt utformad för varje särskild tillståndshavare. Tillståndet gäller i konsekvens härmed endast under i tillståndsbeslutet angivna förutsättningar med avseende på exempelvis antalet sändare med angivna tekniska betingelser.

Det sagda utesluter givetvis inte att det finns tillståndsbeslut som i praktiken är helt identiska. Det rör sig då framför allt om tillstånd till användning av radiosändare som arbetar på särskilt bestämda gemensamt upplåtna frekvenser, t.ex. privatradio (Citizens Band), där kraven på utrustningens tekniska beskaffenhet är lika för alla tillståndshavare. Som huvudregel gäller dock att tillståndsbeslutet är ett individuellt ställningstagande till en speciell ansökan.

För de flesta slag av radioanvändning anges följande i tillståndsbeslutet.

1. Tilldelad frekvens
2. Antal radiosändare och slag av sändare
3. Antennens läge för fast radiosändare
4. Antennhöjd
5. Utstrålad effekt
6. Om flera radioanvändare inom samma trafikområde utnyttjar tilldelad frekvens (kanalindelning)
7. Tekniska och operativa villkor i övrigt

3.4.3 Bedömningsgrunder

I fråga om den övergripande fördelningen av frekvensområdena inom radiofrekvensspektrum till olika radioanvändningar följer Telestyrelsen vad som har bestämts på det internationella planet. Detta medverkar till att Sveriges folkrättsliga åtaganden på radioområdet kan uppfyllas. Samtidigt ger det internationella systemet utrymme för nationella olikheter exempelvis vad avser sådan användning av radiosändare som inte kan påverka radioanvändningen utanför landets gränser. Dessutom finns det också i övrigt ett relativt stort nationellt handlingsutrymme inom ramen för vad som överenskommits internationellt.

Tillståndsbeslut för rundradiosändare anger frekvens, antennplats, sändarstyrka, etc. Förutom rundradio sänds via rundradiosändare också vissa extra tjänster, t.ex. mobilsökning, taltidningar och Radio Data System-information.

Mobiltelenät

Tillstånd för mobiltelenät meddelas den teleoperatör som driver nätet, medan de enskilda abonnenterna inte behöver söka något individuellt tillstånd hos Telestyrelsen; ett sådant ombesörjs via operatören. För de mobiltelesystem som utnyttjar analog teknik förekommer i nuläget två operatörer. I det nya all-europeiska digitala mobiltelesystemet GSM, som liksom NMT 900 är placerat i 900 MHz-bandet, har tillstånd meddelats tre nationella operatörer, nämligen Televerket Radio, Comvik GSM AB och AB NordicTel.

Maritim radio och luftmobil radio

Tillståndsgivning för användning av radiosändare på fartyg följer de internationella överenskommelser som finns på radio- och sjöfartsområdena. På motsvarande sätt finns inom luftfarten internationella överenskommelser om radioanvändningen.

Övrig radioanvändning

Övrig radioanvändning innefattar i sig betydande skillnader vad gäller utrustning och användningsområde. För att ge en översikt med avseende på grunderna för tillståndsgivningen kan de emellertid behandlas i ett sammanhang. Det är knappast möjligt att i alla detaljer ange de bedömningsgrunder som tillämpas. Sammanfattningsvis kan dock följande sägas.

Den grundläggande utgångspunkten i tillståndsprövningen är en strävan att i möjligaste mån bevilja tillstånd. Tillståndsgivningen syftar till att hela samhället skall få sitt behov av radiokommunikation tillgodosett under hänsynstagande till ordningen i etern. Presumtionen vid behandlingen av en ansökan är alltså för att den som söker skall få det begärda tillståndet med en lämplig frekvens och väl avpassade villkor i övrigt. En begränsande faktor är emellertid, som sagts tidigare, den trängsel som råder i radiofrekvensspektrum, särskilt i vissa frekvensband och inom vissa geografiska områden. Såväl i syfte att upprätthålla nödvändig ordning som med hänsyn till den begränsade tillgången på radiofrekvenser krävs därför en prövning av varje ansökan.

En utgångspunkt vid prövningen av en ansökan är att radiosändaren skall användas för yrkesmässig verksamhet eller verksamhet med yrkesmässig prägel. Icke yrkesmässiga användningar hänvisas i stor utsträckning till kollektiva lösningar såsom mobiltelefoni eller privatradio.

Tilldelningen av frekvens sker med utgångspunkt i den övergripande fördelning som har gjorts i den s.k. frekvensplanen. Inom ramen för planen sker tilldelningen utifrån principen att de frekvenser som för närvarande används skall utnyttjas fullt ut innan helt fria tas i bruk. Den hushållningsaspekten kan också leda till en viss gradering av behov. Bedömningen av hur angelägen sökandens radioanvändning är kan, beroende på trängselsituationen i det aktuella geografiska området, leda till placering i frekvensband som från teknisk eller utrustningsmässig synpunkt kan anses bättre eller sämre.

3.4.4 Vissa särskilda tillståndstyper

Vid sidan av de individuella tillstånd som nyss nämnts kan nämnas vissa särskilda slag av tillstånd.

Prov- och demonstrationstillstånd meddelas av Telestyrelsen för inregistrerade företag i radio- eller elektronikbranschen för verksamhet som inbegriper reparation, tillverkning, teknisk utveckling och import av radiosändare.

Vissa personer liksom muséer kan få *samlartillstånd*, s.k. innehavartillstånd, vilket innebär att de får inneha radiosändare men inte använda dem.

För vissa slag av radiosändare har Telestyrelsen meddelat *generella tillstånd*. Sådana har lämnats för bl.a. sladdlösa telefoner och radiosändare för fjärrstyrning av modellfarkoster och leksaker. Tillstånden innebär att radiosändare, under förutsättning av typgodkännande, får användas på angivna frekvenser utan att innehavaren av utrustningen behöver ha ett individuellt tillstånd.

4 Allmän motivering till lagförslagen

Jag tar nu upp till behandling de förslag till lagregler som lämnats av Telelagsutredningen och Frekvensrättsutredningen. Som tidigare redovisats har Telelagsutredningen lagt fram förslag om en telelag, medan Frekvensrättsutredningens betänkande innehåller förslag till en lag om radiokommunikation. Utredningarna har vidare lämnat vissa ytterligare lagförslag avseende bl.a. ändringar i brottsbalken, rättegångsbalken och sekretesslagen (1980:100).

Inledningsvis finns skäl att ta upp en fråga av övergripande systematisk betydelse som gäller om regler om televerksamhet och grundläggande bestämmelser om radiokommunikation bör samordnas i *en* lag eller om de bör hänföras till olika lagar. Frågan har tagits upp av Telelagsutredningen (SOU 1992:70 s. 381 f). Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelserna hållas åtskilda. Utredningen pekar bl.a. på det förhållandet att de lagregler, som föreslås ingå i en lag om radiokommunikation, gäller användning av endast ett av flera sätt att föra över telemeddelanden, nämligen radiovågor, medan förslaget till telelag avser även tråd-

bunden överföring. Utredningens ståndpunkt har inte kommenterats i remissyttrandena. Prop. 1992/93:200

I sammanhanget bör beröras även hur förslagen inverkar på radiolagen (1966:755). Som redovisats i det föregående finns den grundläggande föreskriften om tillståndsskyldighet för innehav och användning av radiosändare för närvarande i radiolagen. I övrigt innehåller radiolagen huvudsakligen bestämmelser som anger förutsättningarna för rätten att sända radioprogram i rundradiosändning. Frekvensrättsutredningens lagförslag innebär att nyssnämnda bestämmelser om tillståndsskyldighet enligt radiolagen i stället skall finnas i en särskild lag om radiokommunikation. Endast en av remissinstanserna har haft invändningar i denna del och anfört att de föreslagna bestämmelserna borde införas i radiolagen.

För egen del vill jag framhålla att lagreglerna om radiokommunikation resp. televerksamhet har betydande beröringspunkter. Bestämmelserna är avsedda att tillämpas inom i huvudsak samma område, dvs. telekommunikationsområdet. Detta förhållande kan i och för sig anses utgöra skäl för att samla alla regler i en lag. Samtidigt bör hänsyn tas till att bestämmelserna för radioanvändning i förslaget till lag om radiokommunikation är grundläggande och gemensamma för all slags radioanvändning. De får således betydelse inte bara för sådan verksamhet som förslaget till telelag omfattar. Även exempelvis rundradioverksamhet kommer att omfattas av föreskrifterna, framför allt i fråga om de mera tekniskt betingade förutsättningarna för sådan verksamhet. Ur systematisk synvinkel får det därför anses som en fördel att ha skilda lagar för de grundläggande bestämmelserna för all radioanvändning och för de bestämmelser som är direkt inriktade på televerksamhet i mer allmän mening.

Jag förordar alltså att de grundläggande tekniskt betingade reglerna om förutsättningarna för radiokommunikation tas upp i en särskild lag om radiokommunikation. För verksamhet i vilken telekommunikationstjänster tillhandahålls bör föreskrifter ges i en telelag. Rundradio och likartad verksamhet som innefattar radioanvändning men där det mediapolitiska inslaget är framträdande skulle då komma att regleras i särskild ordning.

De regler som föreslås innefattar bl.a. krav på tillstånd för vissa verksamheter. Föreskrifterna avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och kräver lagform enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. Såvitt avser förslaget till lag om radiokommunikation gäller, som jag återkommer till senare (avsnitt 4.11), kravet på lagform redan genom den begränsning i yttrande- och informationsfriheten enligt 2 kap. regeringsformen som de föreslagna bestämmelserna får anses innebära. Förslaget till telelag innehåller föreskrifter som berör enskildas inbördes ekonomiska förhållanden. Sådana föreskrifter skall enligt 8 kap. 2 § regeringsformen meddelas genom lag. Enligt 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen krävs lagform för sådana föreskrifter i föreslagna bestämmelser som innefattar begränsningar i skyddet för den enskildes integritet. Begränsningarna får dessutom enligt andra stycket i nämnda bestämmelse ske endast för att tillgodose visst ändamål och inom vissa ramar.

I det följande redogör jag först för mina förslag om innehållet i en telelag. Efter det gör jag en motsvarande redovisning av innehållet i en lag om radiokommunikation. I ett tredje avsnitt av den allmänna

motiveringen belyser jag vissa frågor som är gemensamma för de båda lagförslagen. Den allmänna motiveringen avslutas med överväganden och förslag angående vissa lagändringar som utgör en anpassning till den förväntade nya situationen med i huvudsak endast privaträttsliga subjekt på telemarknaden.

En särskild fråga som jag vill ta upp redan i detta sammanhang är hur regleringen främst i en telelag bör utformas i förhållande till vad som gäller i omvärlden. Televerksamheten har under senare tid i ökande utsträckning blivit mer internationaliserad genom bl.a. olika samarbetsformer över gränserna och gemensamma regleringar, såväl i standardiseringsfrågor som på andra områden. I detta sammanhang har EG:s regler på telekommunikationsområdet stor betydelse, särskilt mot bakgrund av den svenska ansökan om medlemskap i EG. Den svenska regleringen i en telelag och i en lag om radiokommunikation bör, i belysningen av det internationella samarbetets betydelse för telekommunikationerna, i den utsträckning det är möjligt och lämpligt vara anpassad till denna och annan internationell reglering. Härigenom kan också de rättsakter som omfattas av ett EES-avtal, om och i så fall när ett sådant träder i kraft, bli införlivade med svensk rätt. De regler som i förslagen innefattar en anpassning till EG:s regelsystem anser jag mot den lämnade bakgrunden bör införas alldeles oavsett om Sverige blir bundet av ett EES-avtal eller ej. Jag återkommer i det senare till frågan om anpassning till dessa regler där den har aktualitet.

4.1 Grundläggande utgångspunkter för en telelag – de telepolitiska målen

Mitt förslag: De telepolitiska målen ges ett nytt innehåll. Betydelsen av effektiva telekommunikationer i samhällsutvecklingen framhålls starkare än tidigare.

Det statliga ansvaret för grundläggande telekommunikationer utvidgas från taltelefoni till att omfatta även telefax och viss datakommunikation. Vidare tas ett övergripande ansvar för andra teletjänster. Det sker bl.a. genom att fasta teleförbindelser, exempelvis för datakommunikation, skall tillhandahållas där de efterfrågas. Bestämmelser om televerksamhet samlas i en telelag. Från tillämpningsområdet undantas utsändning av program i ljudradio m.m.

Tillämpningen av bestämmelserna i telelagen skall ske med den grundläggande inriktningen att enskilda och myndigheter skall erbjudas tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhälls-ekonomiska kostnad. Det bör vidare föreskrivas att det statliga ansvaret för att enskilda och myndigheter erbjuds grundläggande telekommunikationer, dvs. telefonitjänst till stadigvarande bostad eller fast driftställe, skall upprätthållas inom ramen för lagtillämpningen.

Det viktigaste medlet för att nå de angivna syftena skall vara att skapa utrymme för och upprätthålla en effektiv konkurrens inom telekommunikationsområdet.

Bestämmelserna i telelagen skall tillgodose totalförsvarets behov av telekommunikationer under krig eller likartade förhållanden genom bl.a. en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter såväl under krig eller likartade förhållanden som i fredstid.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med mitt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna lämnar frågan om behovet av en lagreglering på teleområdet utan särskilda kommentarer. Några, bl.a. *STATTEL-delegationen* och *Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté (ICC)*, välkomnar tillkomsten av en telelag. *Statsanställdas Förbund (SF)* framhåller att man inte delar utredningens uppfattning att nya regler behövs för att säkra de telepolitiska mål som staten ställer upp. Enligt förbundets uppfattning har riksdagens mål för telepolitiken i allt väsentligt uppnåtts med nuvarande ordning, dvs. Televerket i affärsverksform som regeringens telepolitiska instrument. En ändring av regelverket torde enligt SF främst kunna motiveras utifrån en önskan om att utveckla den konkurrens på marknaden som den nya tekniken och andra förändringar har möjliggjort. Därvidlag saknar förbundet en mål – medelanalys med fokus på hur en telelag skall

utformas för att effektiviteten inom telebranschen skall öka samtidigt som de telepolitiska målen uppnås.

Flera remissinstanser tar upp vad som bör vara målsättningen med regleringen. De remissinstanser som uttalar sig i frågan delar i huvudsak utredningens ståndpunkt att regleringen skall bidra till att de telepolitiska målen uppfylls och att det viktigaste medlet att uppnå detta är att det genom tillämpningen av lagen skapas och upprätthålls en effektiv konkurrens inom telekommunikationsområdet. Därvid pekar man dock på behov av precisering och komplettering av dessa i skilda avseenden. I flera yttranden framhålls betydelsen av att regleringen leder till att effektiv konkurrens kommer att råda på telemarknaden.

Konsumentverket framhåller att det i anslutning till de grundläggande målen i lagen klart bör uttryckas att alla skall kunna utnyttja telefoni-tjänsten och att kostnaderna för detta skall betalas solidariskt. Dessutom föreslår verket att det bör föreskrivas att möjligheten att utnyttja telefoni-tjänsten skall stå öppen enligt allmänt gällande villkor.

Överbefälhavaren (ÖB) pekar på vikten av att totalförsvarets behov av telekommunikationer under kriser och vid höjd beredskap kan tillgodoses. *Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)* anser att totalförsvarets behov av telekommunikationer i kriser och i krig skall beaktas genom att betydelsen härav tas in som en del av målsättningen för regleringen. Det bör enligt ÖCB därvid föreskrivas att dessa behov skall beaktas vid den frestida utformningen av telekommunikationerna.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) avstyrker utredningens förslag till telelag med hänvisning till att utredningen inte tillräckligt har behandlat frågan om hur telelagens bestämmelser skall främja både en effektiv konkurrens och ge alla tillgång till effektiva telekommunikationer. NUTEK framhåller att i de telepolitiska målen ingår att telesystemet skall utformas så att det bidrar till regional balans och sociala hänsynstaganden. Verket anser att begränsningen av grundläggande telekommunikation i de telepolitiska målen till enbart telefoni kan vara ett hinder att uppnå detta mål. Man efterlyser härvidlag en bedömning av konsekvenserna av att utvidga statens övergripande ansvar till att omfatta såväl telefoni som paketkopplad datakommunikation. *STATTEL-delegationen* anser att de telepolitiska målen behöver preciseras för att marknadens aktörer och Telestyrelsen skall kunna göra tydliga prioriteringar och fatta rätt beslut. Möjligheterna att effektivisera telesystemet genom ökad konkurrens bör enligt STATTEL-delegationen uttalas tydligare. Delegationen noterar att en tydlig utgångspunkt för utredningen har varit målet att statens ansvar är begränsat till grundläggande telekommunikationer. Detta har utgjort ett viktigt kriterium för valet av vad som skall vara tillståndspliktig verksamhet. STATTEL-delegationen menar att en utveckling av en effektiv infrastruktur inom datakommunikation förmodligen är viktigare för svensk industri i dagsläget än telefoni-tjänsten som nu är relativt sett väl utbyggd.

Leverantörföreningen Kontor och Data (LKD) anser att telelagen bör ha två primära uppgifter. Statsmakterna måste förfoga över de medel som krävs för att uppfylla de åtaganden som Sverige gör i avtal med andra länder om internationell teletrafik och vad som krävs för att garantera att

landet får tillgång till grundläggande teletjänster. *De Handikappades Riksförbund (DHR)* anser att förslaget till telelag helt utelämnar frågan om tillgänglighet för människor med funktionshinder. Enligt DHR bör grundläggande telekommunikation förutom en fungerande telefonservice också vara möjligheten att med telekommunikation i kombination med datateknik utföra vardagliga sysslor m.m. Motsvarande synpunkter framförs av *Handikappförbundens Centralkommitté* och *Neurologiskt Handikappades Riksförbund*. *Synskadades Riksförbund* anser att begreppet grundläggande teletjänst också bör omfatta nummerupplysningstjänsten.

Tele2 AB anser att de statliga telepolitiska målen i vissa fall är både motstridiga och obsoleta. Om lagen skall kunna gälla under en längre tid är det därför nödvändigt att i möjligaste mån undvika att bygga den på sådana mål. *Tele2* framhåller vidare att tyngdpunkten i telelagen måste ligga på att uppfylla målet om effektiva telekommunikationer med konkurrens som ett prioriterat medel för att uppnå detta. *Statsanställdas Förbund (SF)* anser att den övergripande telepolitiska målsättningen att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad inte är tillräcklig som syftesbestämning och bakgrund mot vilken alla bedömningar enligt lagen skall göras. Syftesbestämningen bör enligt SF också innehålla ett antal preciseringar som fastslår att de övergripande bedömningarna skall ske gentemot andra politiskt bestämda, övergripande mål som t.ex. ett öppet och sammanhållet telenät, att alla skall ha råd att utnyttja telefonservice samt sociala och försvarspolitiska mål. SF framhåller dessutom att det enda av lagförslaget uttryckligen angivna medlet att nå det övergripande målet, en effektiv konkurrens, inte är det enda medel som garanterar att målen uppnås. Man har svårt att se att den effektiva konkurrensen kan vara eftersträfvansvärd inom alla delar av telekommunikationsområdet. Krav av social, regional och försvarspolitisk karaktär inom grundläggande telefoni torde i vissa fall enligt SF bäst uppnås med hjälp av ett fåtal aktörer.

Skälen för mitt förslag: Som jag redovisat i det tidigare finns på telekommunikationsområdet inte någon lagreglering, fränsett kravet på tillstånd för innehav och användning av radiosändare. Mot bakgrund av Televerkets ställning på detta område och med den möjlighet till styrning av denna verksamhet från statsmakterna som detta inneburit har något behov av lagregler tidigare inte ansetts föreligga. Som jag också framhållit har emellertid situationen på telekommunikationsområdet ändrats väsentligt under senare år. Televerket är inte längre ensamt om att tillhandahålla telekommunikationstjänster. Nya teleföretag gör inbrytningar på områden som verket tidigare i praktiken har haft monopol på. Detta har blivit möjligt till följd av den tekniska utvecklingen och en politisk viljeinriktning innebärande att konkurrens välkomnas vad gäller tillhandahållande av teletjänster m.m.

Den nya situationen med flera aktörer på marknaden har accentuerat behovet av en lagreglering av televerksamheten. En sådan reglering är nödvändig redan av det skälet att aktörerna själva behöver klara spelregler för sin verksamhet. I en situation med ökad konkurrens är det vidare av avgörande betydelse att staten skaffar sig instrument för att se

till att vissa grundläggande behov av telekommunikation kan tillgodoses överallt och inte bara där den är lönsam. Prop. 1992/93:200

Behovet av lagregler är således inte omedelbart beroende av att Televerkets verksamhet överförs till att drivas i aktiebolag, utan är en konsekvens av den tekniska utvecklingen, den angivna strävan mot en liberalisering av marknaden med förekomsten av ett flertal aktörer som tillhandahåller teletjänster samt den alltmera påtagliga internationaliseringen av telesektorn.

Telelagens inriktning

Som jag redovisat i bakgrundsbeskrivningen går utvecklingen inom teleområdet i dag mycket snabbt. Det gäller särskilt i fråga om utvecklingen av nya tekniska lösningar och av nya tjänster. Mot bakgrund härav är det svårt att närmare förutsäga utvecklingen annat än på kort sikt.

I takt med att handeln, informationsutbytet och internationaliseringen har ökat har betydelsen av telekommunikationer blivit större. Effektiva telekommunikationer spelar en stor roll för ekonomiers tillväxt och för utvecklingen av industri och handel. Telekommunikationerna har också stor betydelse socialt, kulturellt och regionalpolitiskt.

Produktionen av teletjänster och produkter för telekommunikation utgör i sig betydande delar av samhällets totala produktion. Telekommunikationer är viktiga som stöd för verksamheter såsom bank- och försäkringsverksamhet, offentlig förvaltning, turism, transporter och tillverkning. Det kan sålunda konstateras att det är ett gemensamt nationellt intresse att det finns goda telekommunikationer, som kan bidra till att bibehålla och utveckla välfärden.

Telekommunikationer har tidigt varit ett intresse för staten. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i att uppbyggnad av telenät och tillhandahållande av teletjänster ombesörjts av staten genom Televerket, som haft ett de facto-monopol på stora delar av telemarknaden. Med hänsyn till den stora betydelsen av telekommunikationer har inriktningen av politiken på teleområdet lagts fast av riksdagen.

Nu gällande telepolitiska mål beslutades av riksdagen år 1988 (prop. 1987/88:118, bet. 1987/88:TU28, rskr. 1987/88:402). Det fastlades då att det övergripande målet för den svenska telepolitiken skall vara att medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen i landets olika delar skall erbjudas en tillfredsställande tillgång till telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Detta mål vidareutvecklades samtidigt i fem delmål, nämligen:

- Telesystemet skall utformas så att det ger en god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer.
- Telesystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Samtidigt skall systemet i sig vara effektivt.
- Telesystemet skall utformas så att utvecklingsmöjligheterna tas till vara.

- Telesystemet skall utformas så att det bidrar till regional balans och möjliggör sociala hänsynstaganden. Prop. 1992/93:200
- Telesystemet skall vara uthålligt och tillgängligt under kriser och i krig.

Med utgångspunkt i de angivna målen utvecklade den föredragande departementschefen sin syn på inriktningen av telepolitiken (prop. 1987/88:118 s. 14 ff). Han framhöll bl.a. att konsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt i sin användning av teletjänster. Han förklarade också att staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster. Vidare skall staten ansvara för att det finns ett sammanhållet och öppet telenät som täcker hela landet. Den sålunda angivna inriktningen av telepolitiken biträdades av riksdagen.

Post- och teleutredningen, som hade uppdrag att överväga och föreslå avgränsning och precisering av statens ansvar på teleområdet, föreslog att staten skulle garantera tillgång till en väl fungerande normal telefonkommunikation i hela landet till enhetliga priser för företag och för hushåll (SOU 1990:27). Utredningen hade också att överväga vilka telekommunikationer som skulle betraktas som grundläggande. Därvidlag sammanfattade utredningen de grundläggande telekommunikationernas karakteristika för överblickbar tid på följande vis:

- De skall ha stor betydelse för möjligheterna att kommunicera,
- de skall kunna användas av alla och alla skall i princip ha råd att använda dem,
- de skall erbjudas med god tillgänglighet och service,
- kostnaderna för att säkerställa tillgängligheten skall i princip betalas solidariskt, samt
- användarnas avgifter och taxor skall utjämnas mellan olika geografiska områden.

Post- och teleutredningens förslag togs upp i propositionen om näringspolitik för tillväxt (1990/91:87 s. 137 f). Den dåvarande regeringen framhöll därvid att staten måste ta ansvar för att samhället har tillgång till ett modernt telesystem. Med hänsyn till den snabba utvecklingen inom telesektorn ansågs det emellertid inte möjligt att i detalj definiera vad som skulle omfattas av det statliga ansvaret. I propositionen anfördes härvid att det statliga ansvaret för telepolitiken kan delas upp i två huvudfrågor. Dels är det fråga om att bedriva en telepolitik som möjliggör och underlättar en teknisk utveckling av sektorn, dels gäller det att garantera att de tjänster som omfattas av ett specificerat statligt ansvar också kan utnyttjas av alla. Genom propositionen anslöt sig den dåvarande regeringen till de överväganden som Post- och teleutredningen hade gjort när det gällde avgränsningen av vilka tjänster som skulle anses ingå i det statliga ansvaret. Det anfördes i propositionen att full enighet råder om att telefonitjänsten skall ses som en sådan grundläggande teletjänst. Samtidigt framhålls att tjänster utöver den grundläggande telefonitjänsten förvisso är väsentliga inslag i samhällets infrastruktur. Det ansågs i detta

sammanhang emellertid knappast praktiskt möjligt att definiera ett generellt behov av "tilläggstjänster". Genom regeringsförslaget, som antogs av riksdagen, har det således lagts fast att det statliga ansvaret skall omfatta telefonitjänsten i hela landet (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369).

De nyss redovisade målen har formulerats i en situation, där staten har haft möjlighet att genom Televerket se till att utvecklingen går i den beslutade riktningen. Det finns anledning att betrakta målangivelsen i detta perspektiv. Med den ombildning av Televerket till aktiebolag som jag återkommer till i ett senare sammanhang blir förhållandena i viss utsträckning förändrade med avseende på de direkta styrmöjligheterna.

Frågan som då bör ställas är om de redovisade telepolitiska målen är de riktmärken som bör gälla också för den nya situation som följer av utvecklingen på telemarknaden med snabba tekniska landvinningar, en ny verksamhetsform för Televerket, flera nya företag som tillhandahåller telekommunikationstjänster av skilda slag och ett utökat kommersiellt intresse av att ta till vara de valmöjligheter beträffande telekommunikationslösningar som därvid kan erbjudas.

Utredningens författningsförslag utgår från att de redovisade telepolitiska målen skall utgöra grunden för regleringen. Dessutom bör enligt förslaget regleringen vara konkurrensneutral och bygga på likabehandling. Samtidigt framhålls som ett betydelsefullt medel för att i den förväntade situationen nå de uppställda målen att det skapas utrymme för och upprätthålls en effektiv konkurrens inom alla delar av teleområdet.

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig om inriktningen av lagbestämmelserna har mer eller mindre uttalat anslutit sig till huvudinnehållet i de beslutade telepolitiska målen. De synpunkter som har lämnats i denna del gäller företrädesvis behovet av en precisering av målsättningarna och därmed inriktningen av den framtida lagtillämpningen samt önskemål om en ytterligare betoning av konkurrensmedlet för att uppnå målen.

De telepolitiska mål och den inriktning av telepolitiken som beslutats år 1988 och som har preciserats år 1991 har tillkommit i en delvis annorlunda marknadssituation än den som med hänsyn till bl.a. den snabba tekniska utvecklingen kan tänkas vara för handen redan inom några år. Det finns därför skäl att ytterligare överväga de telepolitiska målsättningar som skall tjäna som rättesnöre för de framtida ställningstagandena på teleområdet. Enligt min mening är tiden nu mogen för att höja ambitionsnivån i fråga om de målsättningar som bör gälla på telekommunikationsområdet. Min bedömning är att det redan på kort sikt finns utrymme för att ge preciserade mål ett reellt innehåll.

Det övergripande målet på teleområdet och därmed syftet med telelagen bör formuleras så att enskilda, såväl fysiska som juridiska personer, och myndigheter i landets olika delar skall ges tillgång till effektiva telekommunikationer. Strävan skall givetvis vara att detta skall ske till lägsta samhällsekonomiska kostnad. En sådan övergripande och långsiktigt inriktad bestämning är avsedd att inrymma även de under denna målsättning tidigare angivna delmålen och den utvecklingsinriktning avseende konkurrensförutsättningarna som riksdagen har beslutat om.

Härutöver vill jag tillägga följande.

I vårt informationsteknologiskt inriktade samhälle blir betydelsen av effektiva telekommunikationer alltmer påtaglig. Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att successivt introducera utvecklade och nya kommunikationsformer. Även för framtiden finns skäl att utgå från att utvecklingspotentialen på telekommunikationsområdet består. Enligt min mening är det av största vikt att ta till vara de möjligheter som tele-systemet som infrastruktur kan ha för samhällsutvecklingen. Detta gäller inte minst den regionala utjämning som härigenom kan åstadkommas av förutsättningarna att driva näringsverksamhet. Som jag ser det måste varje möjlighet till regional utveckling som kan skapas genom teleinfrastrukturen utnyttjas. Goda förutsättningar för tillgång till teletjänster är i detta sammanhang centralt. Utöver den grundläggande telefonitjänsten gäller detta exempelvis olika former av datakommunikation. Att aktivt utnyttja den utvecklingspotential som infrastrukturen på telekommunikationsområdet och olika kommunikationsformer utgör bör vidare bidra till att "föra skilda delar av Sverige närmare varandra" med de fördelar som detta för med sig för enskilda och för samhällets funktion.

Genom teknikens utveckling och de investeringar som gjorts i det allmänna telenätet har kvaliteten på nätet successivt utvecklats och uppraderats. Härigenom har förutsättningarna ökat för väl fungerande telekommunikationer liksom för att erbjuda nya nättjänster. Denna process fortskrider i snabb takt.

Mot bakgrund av den ökande betydelsen av telekommunikationer av olika slag för företag men också för hushåll anser jag det nu rimligt att i grundläggande telefoni innefatta möjlighet att utnyttja telefaxtjänster och vissa datakommunikationstjänster. Det bör således vara möjligt för teleoperatörer att med ett mycket litet antal undantag i enskilda fall vid efterfrågan tillhandahålla telefonitjänst som håller en sådan kvalitet att även telefax och datakommunikation via låghastighetsmodem kan förmedlas. Den enskilde abonnenten bör inte belastas med några merkostnader för detta. Men det får förutsättas att terminalutrustningen håller en rimligt god teknisk kvalitet.

För egen del är jag övertygad om att denna grundläggande teletjänst som kommunikationsform – med den nyss angivna utvidgningen av vad tjänsten innefattar – kommer att ha avgörande betydelse under överskådlig tid för flertalet teleanvändare. Detta motiverar att telefonitjänsten även fortsättningsvis ges en särställning. Jag delar således inte den uppfattning som förts fram under remissbehandlingen att en reglering av telefoni är föråldrad. Regleringen av denna tjänst måste nämligen vidare ses i sitt sammanhang, dvs. i det samlade regelsystem som föreslås.

Målet om att det skall tillhandahållas effektiva telekommunikationer är väsentligt mera vidsträckt än att avse vissa specifika tjänster. Sett i ett övergripande perspektiv inbegriper denna inriktning varje form av telekommunikation av betydelse från allmän synpunkt. Särskilt kan dock nämnas datakommunikation av sådan kvalitet att den överföringskapacitet som tillhandahålls genom telefonitjänsten inte är tillräcklig. Det är enligt min mening, som nyss framhållits, av stor betydelse att det skapas

förutsättningar för att exempelvis sådana tjänster finns tillgängliga på marknaden på rimliga villkor. Prop. 1992/93:200

De förslag som jag närmare redovisar i det följande, och som redan här bör nämnas, har till syfte att åstadkomma vad som nu sagts. Genom krav på tillstånd kan i tillståndsvillkor anges att telefonitjänst som håller viss kvalitet skall finnas tillgänglig till alla permanentbostäder och till fasta driftställen för näringsverksamhet. Som nyss sagts kommer det härigenom samtidigt att finnas möjlighet att utnyttja tjänster som exempelvis telefax, elektronisk post och databassökningar. Motsvarande gäller i fråga om kravet på tillstånd för att tillhandahålla fasta teleförbindelser. Detta innebär att tillståndsvillkor kan användas på så sätt att ledningar för exempelvis högkvalitativ datakommunikation kommer att erbjudas teleanvändarna. Även kravet på anmälningsplikt i vissa fall för att tillhandahålla teletjänster eller teleförbindelser av olika slag kommer att bidra till att utveckla förutsättningarna för goda telekommunikationer i angiven riktning. Till detta kommer den skyldighet till samtrafik som föreslås. Som jag ser det har goda förutsättningar för samtrafik avgörande betydelse för ökad konkurrens och därmed för att skapa en fungerande marknad på teletjänstområdet. Mitt förslag om samtrafikskyldighet är därför väsentligt mer omfattande än vad utredningen har föreslagit och inbegriper i princip alla slag av teletjänster.

Med hänsyn till den samhälleliga betydelsen av fungerande telekommunikationer är det motiverat att staten genom föreskrifter lägger fast en ordning för bestämmande av vilka förutsättningar som skall gälla för att bedriva verksamhet på detta område. Det ligger dock i sakens natur att lagregleringen inte bör vara alltför detaljerad. Tvärtom är det av vikt för att undvika onödiga låsningar av utvecklingen på detta dynamiska område att regleringen utformas så att ett relativt stort handlingsutrymme ges vid lagtillämpningen med möjlighet att komplettera med bestämmelser som är anpassade till marknadssituation, teknikutveckling m.m. Således är det inte lämpligt att i lag detaljerat ta upp alla de situationer som därvid kommer att behöva regleras. En betydande risk skulle då föreligga för att bestämmelserna snabbt skulle bli otidsenliga. I stället bör i lagen anges den målsättning eller inriktning mot vilken tillämpningen skall kunna återföras. Generellt bör således inslaget av regler på detta dynamiska område så långt möjligt begränsas och marknadskräfterna ges utrymme att leda utvecklingen mot nya tjänster och kommunikationsformer. Men som nämnts i samband med den ytterligare precisering av inriktningen mot effektiva telekommunikationer som jag har uppehållit mig vid i det föregående får regleringen ett vidsträckt tillämpningsområde.

Med hänsyn till den betydelse som bör tillmätas huvudmålet för telepolitiken är det lämpligt att dess innehåll återfinns i en syftesbestämmelse i telelagen. Det bör därför i lagen föreskrivas att det övergripande syftet med bestämmelserna i lagen är att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Vidare bör i lag slås fast det ansvar som staten åtar sig i fråga om grundläggande telekommunikationer i hela landet. Med grundläggande telekommunikationer skall härvid förstås telefonitjänsten. Med hänsyn till den avgränsning av ansvaret som gjorts beträffande hushåll

och företag bör det föreskrivas att var och en skall ha möjlighet att från sin stadigvarande bostad eller från fast verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät. Fast verksamhetsställe gäller då inte bara för näringsverksamhet utan även för bl.a. myndighetsverksamhet.

Utifrån de angivna målen får det ankomma på den tillämpande myndigheten på teleområdet och överprövande domstolar att utforma en närmare praxis på detta område. Jag anser således att lagen skall ge ett utrymme för flexibilitet i myndighetsverksamheten och anpassning till den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen.

Konsumentverket har framhållit vikten av att telefonitjänsten erbjuds under sådana villkor att alla har råd att nyttja tjänsten. Det har också föreslagits att i lagens syftesbestämmelser uttryckligen föreskrivs att telefonitjänsten skall erbjudas på allmänt gällande villkor.

Jag delar uppfattningen att inriktningen bör vara att telefonitjänsten tillhandahålls under sådana villkor att priset inte skall vara ett hinder för utnyttjandet. Detta följer emellertid enligt min mening redan av de fastlagda telepolitiska målen. Mot bakgrund av det övergripande syftet för regleringen som jag har angett kan det förutsättas att detta kommer att beaktas. Något behov av att ange detta särskilt i en syftesbestämmelse anser jag inte föreligga. Inte heller finns det anledning att i detta sammanhang särskilt framhålla betydelsen av enhetliga taxor för identiska tjänster. Däremot bör lagen innehålla bestämmelser som ger utrymme för prisreglering av telefonitjänsten. Jag återkommer senare till detta (avsnitt 4.5.2).

Handikapporganisationerna har tagit upp frågan om vad som bör hänföras till begreppet grundläggande telekommunikationer och menar att en utvidgning är befogad från den vanliga telefonitjänsten till vad som därutöver kan behövas av teletjänster för att den som har ett funktionshinder eller annat handikapp skall kunna utföra dagliga sysslor.

Min uppfattning härvidlag är följande. För att uppnå ett effektivt telesystem är det viktigt att det skapas förutsättningar för en effektiv konkurrens på marknaden. Jag kommer senare att närmare utveckla min syn på detta. En förutsättning för att verklig konkurrens skall uppkomma är att skyldigheter för marknadsaktörerna att tillhandahålla tjänster som inte är kommersiellt motiverade begränsas så långt möjligt. Risken är annars att konkurrensförutsättningarna kan komma att skilja sig åt mellan olika företag beroende på vilken omfattning som deras särskilda skyldigheter kommer att få i praktiken. Redan mitt förslag att regleringen skall säkerställa att telefonitjänsten tillhandahålls med rikstäckning trots att full kostnadstäckning för detta inte alltid kan förväntas innebär risk för att konkurrensförutsättningarna på grund av denna omständighet i framtiden inte blir helt lika för teleföretagen. Att utvidga denna målsättning till att också omfatta handikappades behov av olika teletjänster anser jag inte vara en riktig väg. I stället bör lagregleringen ge möjligheter för tillämpande myndighet att, med beaktande av bl.a. konkurrensaspekter, se till att teleföretagen kommer att erbjuda de tjänster som leder till att handikappades behov kan tillgodoses. Utrymmet för myndigheten att ålägga skyldigheter härvidlag bör dock i princip vara beroende av om det

finns möjlighet att erbjuda kompensation för den uppoffring som skyldigheten kan innebära.

I detta sammanhang vill jag fästa uppmärksamheten på att Handikapputredningen i sitt slutbetänkande (SOU 1992:52) Ett samhälle för alla har föreslagit åtgärder för att säkra handikappades tillgång till telekommunikationer. Det föreslås där bl.a. inrättandet av en s.k. telefond, finansierad av teleföretagen med tillskott i förhållande till dessas omsättning. Ur fonden skall det kunna utgå bidrag exempelvis till enskilda för dagliga merkostnader som avser telekommunikation. Handikapputredningens förslag måste övervägas i ett vidare sammanhang och det är därför ännu för tidigt att ta ställning till om några av förslagen skall genomföras.

Med anledning av vad ÖB och ÖCB yttrat vill jag framhålla att i de telepolitiska målen ingår att telesystemet skall vara uppbyggt så att det är uthålligt och tillgängligt under kriser och i krig (prop. 1987/88:118 s. 13 f). Utredningen har tolkat denna målsättning så att de televerksamheter som har betydelse för upprätthållande av väsentliga funktioner i samhället skall vara utformade så att de har motståndskraft mot avbrott, störningar, etc. De delar av telesystemet som har betydelse för verksamheten i krig eller krigsfara skall vara så beskaffade att det finns möjlighet att dirigera om trafik för prioritering av sådan trafik som är av betydelse för rikets säkerhet. Vidare ligger enligt utredningen i denna målsättning att ledningsnät, växlar och ledningscentraler skall ha motståndskraft mot fysisk påverkan.

Såväl utredningen som ÖB och ÖCB har framhållit den stora betydelse som telekommunikationerna har för beredskapen för krigs- och krissituationer. Utredningen har låtit detta komma till uttryck genom att peka på möjligheten för Telestyrelsen att rikta särskilda krav på teleföretagen i denna del vid tillståndsförfarandet. Jag återkommer till detta vid mina överväganden om tillståndsgivningen m.m. Någon särskild bestämmelse om att hänsyn till försvarets behov skall tas vid tillämpningen av lagen har utredningen inte ansett påkallad.

Jag delar utredningens uppfattning. Att komplettera syftesbestämningen med en uttrycklig föreskrift om att försvarets behov av telekommunikationer under beredskap och i krig skall beaktas vid den fredstida utformningen av telekommunikationerna anser jag sålunda inte påkallat. Däremot bör i telelagen tas in ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som tillgodoser detta behov. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen (38 §). Jag återkommer också i det senare till de frågor om finansiering av särskilda uppgifter som kan uppkomma mot bakgrund av totalförsvarets behov.

Betydelsen av konkurrens på teleområdet

Under huvuddelen av 1900-talet har Televerket haft ett faktiskt monopol på att tillhandahålla telejänster åt hushåll, företag och myndigheter. De första telefonnäten och stationerna, som etablerades redan under senare

delen av 1800-talet, drevs emellertid av enskilda bolag. I början av 1880-talet fick dock Telegrafverket regeringens bemyndigande att driva telefonrörelse. Verket påbörjade då utbyggnad av telefonnät även i glesbygder och byggde teleföbindelser till industrier och andra företag utanför de befintliga telegrafstationernas områden. En plan för rikstelefonnät gjordes upp och under den fortsatta utbyggnaden köptes så gott som alla enskilda telefonanläggningar upp av verket. Härigenom nåddes syftet att skapa ett för landet enhetligt telefonsystem som möjliggjorde snabba förbindelser mellan olika delar av landet. Ett grundläggande motiv till statens engagemang vid uppbyggnaden och driften av telefonnätet, förutom intresset av att försäkra sig om goda förutsättningar för näringsverksamhet, har varit att televerksamheten har ansetts ha karaktär av naturligt monopol. Härmed avses att verksamheten har sådana skal- och flerproduktfördelar vid driften att den av effektivitetsskäl bör skötas av en producent. Statens motiv för att ta på sig denna funktion har byggt på en strävan att förhindra utbudsbegränsning, höga priser och andra former av missbruk av monopolställningen från privata aktörers sida.

Under framför allt 1980-talet och därefter har betydande förändringar inträffat vad gäller de rent tekniska förutsättningarna för driften av televerksamhet. Därmed har konkurrenssituationen också förändrats. Den förändrade bilden är emellertid även uttryck för en politisk vilja att skapa mångfald och valmöjlighet för telekonsumenterna och ge nya företag möjlighet att etablera sig på telemarknaden (prop. 1991/92:100 bil. 7).

Remissinstanserna har i flera fall gett uttryck för en uppfattning som innebär att utvecklingen med denna inriktning måste fortsätta inom ramen för den nya regleringen. Det har därvid framhållits betydelsen av att effektiv konkurrens etableras. Denna uppfattning delar jag fullt ut. Ett av de viktigaste medlen för att uppnå effektiva telekommunikationer innefattande ett mångfacetterat utbud och låga priser är enligt min mening att se till att konkurrens kommer att råda inom ett så brett fält av telemarknaden som möjligt. En sådan inriktning får också anses stå i överensstämmelse med EG-rådets direktiv (90/387/EEG) om upprättande av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät (Open Network Provision, ONP). Jag anser därför, i likhet med vad utredningen har föreslagit, att det bör ges en uttrycklig föreskrift i telelagen som innebär att vid tillämpningen av reglerna skall en strävan vara att skapa utrymme för och upprätthålla en effektiv konkurrens inom alla delar av telekommunikationsområdet för att därigenom uppnå de grundläggande målen. En sådan föreskrift får sin främsta funktion som ett riktnärke för den tillämpande myndigheten, Telestyrelsen, så att de beslut som fattas får ett sådant innehåll att verklig konkurrens blir möjlig inom allt flera områden av telemarknaden.

Det finns i detta sammanhang anledning att peka på den nya konkurrenslagen (prop. 1992/93:56, bet. 1992/93:NU17, rskr. 1992/93:144, SFS 1993:20). Lagen är avsedd att vara ett instrument för samhället att motverka konkurrensbegränsningar i näringslivet i stort. Den innebär att det blir möjligt att direkt möta konkurrensbegränsningar med ekonomiska sanktioner som drabbar de företag som vidtar åtgärderna. Regleringen kommer naturligtvis att bli tillämplig också på telemarknaden. I själva

verket kommer konkurrenslagen, vid sidan av den specifika konkurrensfrämjande regleringen, som ges i telelagen, att bli det övergripande medlet för att komma till rätta med konkurrensbegränsande uppträdande på denna marknad. Den praxis som efter hand kommer att utbildas vid tillämpningen av konkurrenslagen kommer därför att vara vägledande också på teleområdet. Med hänsyn till att konkurrenslagens regler i huvudsak stämmer överens med Romfördragets konkurrensregler och med vissa europeiska länders konkurrensregleringar kommer det även att bli möjligt att hämta ledning från EG-domstolens avgöranden men också från praxis i andra länder där förbudsprincipen tillämpas (prop. 1992/93:56 s. 21). Den nya konkurrenslagen träder i kraft den 1 juli 1993, dvs. vid samma tidpunkt som telelagen föreslås börja gälla.

Yttrandefrihet och televerksamhet

Verksamhet med att föra över information med hjälp av radiovågor eller på ledning med hjälp av elektriska svängningar eller ljus innefattar också utsändning och mottagning av ljudradio- och TV-program. Sändning av ljudradio- och TV-program skiljer sig från "vanlig" televerksamhet på det sättet att programmen är ämnade för en bred krets av mottagare, medan telefoni, datakommunikation, etc. vanligtvis sker mellan två parter. Det karakteristiska för ljudradio- och TV-program är just deras egenskap av att vara massmedier, alltså avsedda att tas emot av allmänheten. Sändningar av sådana program har stor betydelse för opinionsbildning, kunskapsuppyggnad och nyhetsspridning bland allmänheten.

Tillkomsten av yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) innebar att yttrandefriheten i bl.a. ljudradio och television fick ett särskilt skydd. I denna yttrandefrihet får inte göras andra begränsningar än sådana som följer av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Det finns därför anledning att, mot bakgrund av mina överväganden i det tidigare om vilka verksamheter som skall vara tillståndspliktiga och därmed föremål för viss styrning och kontroll från det allmänna, belysa i vad mån detta kan komma att stå i konflikt med YGL och i så fall undanröja sådana effekter av den föreslagna regleringen.

I 1 kap. 1 § första stycket YGL föreskrivs:

Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

I samma paragrafs tredje stycke föreskrivs:

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vad som sägs om filmer avser även videogram och andra upptagningar av rörliga bilder.

Även 1 kap. 6 § första stycket YGL är av intresse. Denna bestämmelse har följande lydelse: Prop. 1992/93:200

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Enligt motiven till bestämmelserna avses med uttrycket radioprogram såväl ljudradio som television och innehållet i vissa andra överföringar av information till allmänheten som telefax och videotex. Med radioprogram avses innehållet i varje sändning. Något undantag görs alltså inte för s.k. enkla meddelanden i radiolagens (1966:755) mening (prop. 1990/91:64 s. 107 f samt prop. 1986/87:151 s. 298 och 311).

Även bestämmelserna i 1 kap. 3 § tredje stycket YGL är av visst intresse i förevarande sammanhang. Det föreskrivs där:

Det får inte utan stöd i denna grundlag förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i radioprogram, filmer och ljudupptagningar förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i filmer eller ljudupptagningar. Detsamma gäller förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram.

Departementschefen anförde beträffande denna bestämmelse, vilken fick sin slutliga utformning efter lagrådets yttrande, att det inte behöver uppstå någon osäkerhet om att det är tillåtet att reglera anläggandet av trådnät med hänsyn till motstående intressen som kulturminnesvård, försvarshänsyn, etc. (prop. 1990/91:64 s. 218).

I 3 kap. 1 § första stycket YGL slås fast en principiell frihet att sända radioprogram genom tråd. Där föreskrivs:

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Formuleringen innebär en principiell etableringsfrihet för verksamhet för trådsändningar (prop. 1990/91:64 s. 115).

3 kap. 2 § första stycket YGL innehåller den grundläggande bestämmelsen om sändningar av radioprogram på annat sätt än genom tråd, dvs. i praktiken genom radiosändning. Det föreskrivs:

Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.

Innehållet i YGL:s skydd är olika för trådsändningar och radiosändningar. För trådsändningar skyddas både rätten att sända program och rätten att anlägga kabelnät. Som framgår av motivtexten är emellertid innebörden inte att anläggandet av trådnät inte alls får regleras. En reglering får ske på grund av motstående intressen och om den inte direkt har med innehållet att göra.

För radiosändningar medger YGL krav på tillstånd, men utrymmet för tillståndsvillkor inskränks genom att regeringsformens (RF) regler om fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning skall tillämpas (3 kap. 3 § YGL som hänvisar till 2 kap. 12 § andra – femte styckena och 13 § RF). Dessa regler innebär i huvudsak att begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, att den skall stå i proportion till syftet och inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, att den inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning och att begränsning endast får göras om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Slutsatsen av det sagda är att omfattningen av YGL:s skydd inte skiljer sig så mycket för trådsändningar och radiosändningar. Detta konstaterande gäller fullt ut i vart fall för anläggandet av trådnät och etersändning av radioprogram. I båda fallen får inskränkningar ske om de skäl som motiverar dem är tillräckligt starka och inte direkt har med innehållet att göra.

Jag anser emellertid inte att de skäl som kan anföras för att kräva tillstånd för viss televerksamhet i en telelag är tillräckligt starka för att det skall anses motiverat att sändningar av radioprogram till allmänheten skall omfattas av ett sådant tillståndskrav. Vad gäller sändning av radioprogram genom tråd torde ett tillståndskrav över huvud inte vara förenligt med YGL.

Telelagens tillståndskrav syftar i och för sig inte till att reglera sändning av radioprogram, vare sig genom tråd eller med radio. Det kan dock inte uteslutas att tillståndspliktens omfattning skulle kunna komma att leda till en begränsning i praktiken av sändningsmöjligheterna. För att detta inte skall bli fallet och för att det inte skall råda någon oklarhet härvidlag bör därför det av telelagen framgå att tillståndskravet inte gäller i den mån verksamheten avser utsändningar till allmänheten av program i ljudradio m.m.

Telelagens tillståndskrav är, som framgår av mina överväganden i det tidigare, tänkt att omfatta dels bl.a. telefoni av olika slag, dels tillhandahållande av teleförbindinger åt annan.

När det gäller tillhandahållande av teleförbindinger åt annan bör således tillstånd inte krävas i den mån förbindelserna skall användas för att sända radioprogram till allmänheten. Detta bör gälla såväl i fråga om trådnät, t.ex. kabel-TV-nät, som radiosändare, t.ex. satellitförbindinger.

Undantaget från tillståndsplikten i här aktuella avseenden bör framgå av regleringen på det sättet att utsändningar till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket första meningen yttrandefrihetsgrundlagen undantas från lagens tillämpningsområde.

Mitt förslag: I telelagen föreskrivs krav på tillstånd för den som vill driva vissa slag av televerksamhet. Frågor om tillstånd skall prövas av den myndighet regeringen bestämmer, dvs. Telestyrelsen.

Den som bedriver verksamhet som är tillståndspliktig enligt telelagen utan att ha tillstånd skall kunna dömas till böter eller fängelse.

Utredningens förslag stämmer överens med mitt.

Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot utredningens förslag.

Skälen för mitt förslag: Det svenska telekommunikationsområdet är såsom framgått av bakgrundsbeskrivningen reglerat i förhållandevis liten utsträckning. Sverige skiljer sig härvidlag från flertalet andra länder. Något legalt monopol finns inte på området, utan det råder fri etableringsrätt för företag att bygga och driva telenät i konkurrens med det statliga nätet. Under senare år har det också i viss utsträckning tillkommit alternativ till detta nät såvitt gäller internationell trafik och nationell långdistanstrafik. Vidare är tredjepartstrafik med användning av det allmänna telenätet tillåten, vilket innebär att det finns möjligheter för den som hyr överföringskapacitet av Televerket att i sin tur utbuda tjänster till egna kunder med utnyttjande av detta nät.

Något krav på tillstånd för den som önskar etablera sig och bedriva näringsverksamhet med att tillhandahålla teletjänster på den svenska telemarknaden ställs inte för närvarande, med undantag av det tillståndskrav som gäller enligt radiolagen (1966:755) för rätt till användning av radiosändare. Frågan är då om en reglering av teleområdet bör innehålla en föreskrift om tillstånd som förutsättning för att driva sådan näringsverksamhet.

Den strävan mot att öppna telemarknaden för konkurrens som allmänt uttalats såväl av riksdagen (se t.ex. prop. 1990/91:87 s. 136, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369) som inom ramen för det europeiska integrationsarbetet får anses innebära att eventuella hinder för etablering av flera marknadsaktörer bör undanröjas. Att mot den bakgrunden införa en ordning som innebär att en tidigare fri verksamhet blir tillståndsberoende synes i sig knappast framstå som följdriktigt. Emellertid innebär en övergång till en ny marknadssituation med förväntningar om ett flertal nätoperatörer och tjänsteutbudare, som verkar i konkurrens, vissa förändringar.

En förändring hänger samman med den konkurrensutveckling som eftersträvas på telemarknaden. Denna kommer som sagt troligtvis att leda till en successiv ökning av antalet nätinnehavare och företag som bjuder ut teletjänster. Telenät och teletjänster hänger samman i en komplicerad struktur och samhället är i hög grad beroende av att detta system fungerar. För att säkerställa dess grundläggande funktion kan staten i framtiden behöva utöva styrning och kontroll samt ha tillsyn över inte bara en

operatör som i nuläget utan flera. Dessutom kan deras inbördes samverkan behöva styras.

En annan förändring torde följa av att Televerket ombildas till aktiebolag. Staten har genom Televerket som affärsverk haft tillgång till de medel genom vilka de telepolitiska målen i huvudsak har varit avsedda att förverkligas. Genom att ombilda Televerket till ett privaträttsligt subjekt ändras dessa förutsättningar. Så länge staten är ägare av det nya bolaget kan bolagets verksamhet fortfarande styras så att det medverkar till att samma politiska målsättningar som för närvarande gäller för Televerkets verksamhet kan uppfyllas. I den situationen att betydande delar av aktiestocken i bolaget har övergått i privat ägo ställer sig saken annorlunda. Det är då mindre sannolikt att bolaget kommer att drivas utifrån andra syften än de som gäller för alla andra privata verksamheter, dvs. med inriktningen att ge ägarna en så hög avkastning som möjligt på det satsade kapitalet. I vart fall på lite sikt kan staten inte som i nuvarande läge räkna med att uppnå de telepolitiska målen genom direktstyrning av den dominerande teleoperatören.

Härtill kommer en tredje förändring, som är betingad av närmandet till EG, vilket – förenklat uttryckt – innebär att Sverige förväntas åta sig att se till att vissa regler iakttas på skilda teletjänstområden, framför allt tillhandahållande av telefonitjänsten och uthyrning av överföringskapacitet. Dessa åtaganden torde komma att förutsätta en rättslig reglering av förhållandena på telemarknaden, bl.a. i fråga om grunderna för upplåtelsevillkor.

Tillståndssystem tillämpas i de flesta andra länder. Verksamheten på telekommunikationsområdet internationaliseras i ökande utsträckning, vilket kan motivera att den ordning vi väljer i Sverige inte alltför mycket kommer att skilja sig från de system som tillämpas i andra länder.

Den föreliggande marknadssituationen med ett begränsat antal företag etablerade på den svenska teletjänstmarknaden och där Televerket ännu är klart dominerande på de flesta delmarknader, gör också att det enligt min mening inte är lämpligt eller möjligt att styra den ifrågavarande verksamheten enbart med generellt avfattade regler. För detta talar också att marknadssituationen snabbt kan förändras. För att uppnå målen bedömer jag det nödvändigt att styra verksamheten genom att den tillämpande myndigheten mot bakgrund av de i lagen angivna syftena utformar speciella villkor under vilka respektive verksamhet skall bedrivas.

Slutsatsen av vad jag här redovisat blir att det bör införas ett krav på tillstånd för den som bedriver viss televerksamhet. Ett system med tillståndsplikt för viss verksamhet anser jag vara det som mest verksamt främjar uppfyllelsen av de beslutade målen samtidigt som det ger utrymme för en nödvändig flexibilitet. De olika teleföretagens skilda förutsättningar motiverar att tillståndsvillkoren för att bedriva verksamheten avpassas till vad som är påkallat för varje särskilt företag, dock självfallet med beaktande av kraven på konkurrensneutralitet och likabehandling.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet utan tillstånd bedriver tillståndspliktig verksamhet skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

I detta sammanhang bör jag nämna att jag har för avsikt att föreslå regeringen att tillståndsprövningen och därmed anknutna uppgifter skall anförtros Telestyrelsen. I det följande kommer jag att direkt ange Telestyrelsen trots att den lag som jag föreslår inte innefattar ett direkt utpekande av en viss förvaltningsmyndighet utan endast anger att regeringen bestämmer vilken myndighet som skall ha uppgifterna.

4.3 Avgränsningen av tillståndspliktig verksamhet

Mitt förslag: Krav på tillstånd skall gälla för rätten att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla telefoni-tjänst eller mobil tele-tjänst (telefoni eller annan tjänst) om verksamheten har en omfattning som är betydande i fråga om utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande.

Rätten att driva verksamhet som består i uthyrning av fasta telefö-bindelser som är avsedda för överföring av information skall också i vissa fall vara beroende av tillstånd.

Om det behövs för att utvecklingen på telekommunikationsområdet skall kunna följas får anmälningsskyldighet föreskrivas beträffande den som åt allmänheten tillhandahåller teletjänster som inte omfattas av tillståndsplikt.

Tillståndsmyndigheten skall på ansökan meddela bindande för-handsbesked om tillståndsplikt föreligger för viss televerksamhet.

Utredningens förslag stämmer överens med mitt.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har haft synpunkter på utredningens förslag om tillståndspliktens omfattning. De flesta av dem som uttalat sig kritiskt om utredningens förslag har framhållit att tillståndsplikten inte bör vara inskränkt till de verksamheter som utredningen har angett. Från flera håll har det föreslagits att tillhandahållandet av ytterligare teletjänster än de av utredningen utpekade skall grunda tillståndsplikt.

Av de remissinstanser som yttrat sig i denna del har *Konkurrensverket* förklarat sig inte ha någon erinran mot den föreslagna avgränsningen av vilka verksamheter som skall kräva tillstånd. Inte heller *Banverket* eller *Riksrevisionsverket* framför någon erinran mot den huvudsakliga omfattning av tillståndsplikten som utredningen har föreslagit. RRV framhåller dock att det med ny teknik kommer att bli allt svårare att särskilja telefoni från övrig televerksamhet, varför avgränsningen till telefoni riskerar att snabbt bli överspelad. Verket anser därutöver att avgränsningen beträffande tillståndspliktig verksamhet är alltför vagt formulerad. Denna brist kompenseras enligt verkets uppfattning i viss utsträckning av möjligheten att erhålla förhandsbesked, men det vore att föredra att avgränsningen kunde göras tydligare från början. Från Banverkets sida framhålls det att utredningens förslag till definition av "allmänt tillgängligt telenät", vilket begrepp är en grund för avgränsningen av tillstånds-

plikten, är alldeles för vid och bör inskränkas till att avse sådana telenät i vilket tjänster och förbindelser av innehavaren aktivt marknadsförs till mer än en begränsad grupp av användare. *Telestyrelsen* anser att alla tjänster i allmänt tillgängliga telenät skall kunna omfattas av tillståndskrav. En liknande uppfattning framförs av *STATTEL-delegationen*, som framhåller att flertalet av de skäl som redovisas av utredningen genom citat av olika regeringsuttalanden när det gäller samhällsekonomisk effektivitet är relevanta för såväl telefoni som för datakommunikation. *Statskontoret* har ungefärligen samma uppfattning och menar att behovet av konkurrens, tele- och datakommunikation som tillväxtfaktor och samtrafikfrågor är områden som är lika för telefonitjänster och data-tjänster.

Enligt *Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté (ICC)* skulle den av utredningen föreslagna regleringen förmodligen medföra att de aktörer som det utifrån regleringens allmänna syften finns skäl att reglera kommer att omfattas av tillståndsplikten. Emellertid skulle enligt ICC:s mening denna reglering inte ge tillståndsmyndigheten erforderligt mandat, eftersom detta torde vara begränsat till den tjänst/verksamhet som är tillståndspliktig. ICC menar därför att tillståndsskyldigheten bör utvidgas i förhållande till utredningens förslag. ICC föreslår att tillståndsplikt skall gälla för "publika teletjänster" som inte är av endast obetydlig omfattning. Enligt ICC:s mening bör tillståndsplikt föreskrivas även för innehav av telenät som sådant om nätet är av den karaktären att en reglering behövs för att säkerställa konkurrens. Denna uppfattning delas av *AB NordicTel*, *Sveriges Industriförbund* och *Näringslivets telekommitté*. *Tele2 AB* anser att det är svårt att av de föreslagna bestämmelserna utläsa vem som är tillståndspliktig. *Tele2* föreslår att den som tillhandahåller publika teletjänster skall ha tillstånd. *Tele2* anser vidare att den som innehar infrastruktur av allmän betydelse och tillhandahåller den till andra bör omfattas av krav på tillstånd. Sistnämnda uppfattning delas däremot inte av *Leverantörföreningen Kontor och Data (LKD)*, som menar att det saknas skäl för att införa en reglering av drift och ägande av telenät. Enligt LKD:s mening bör tillståndsplikt gälla för ett antal "allmänna teletjänster", såsom taltelefoni, datex, datapak, telex/teletex, GSM, NMT och hyrda förbindelser. Det bör dessutom enligt LKD vara möjligt för *Telestyrelsen* att successivt tillföra nya allmänna teletjänster, t.ex. på grund av att Sverige träffat internationella avtal om sådana tjänster. *BT Worldwide (Sweden) AB* anser att den föreslagna lagen är alltför beroende av föränderliga faktorer och riskerar att få göras om inom några år. Enligt BT bör därför en uppräkningslista av tillståndspliktig verksamhet brytas ut ur lagen. Begreppet "allmänt tillgängligt telenät" anser BT vara alltför vitt definierat. I stället för att utgå från huruvida telenätet står till förfogande för användning av allmänheten menar BT att grundläggande för tillståndsplikten bör vara om tjänsterna marknadsförs allmänt på kommersiella villkor. BT invänder också beträffande det föreslagna tillståndskravet för verksamhet med vidareförsäljning av hyrda ledningar. Härvidlag gör BT gällande att EG:s ONP-direktiv inriktas endast mot ägare av infrastruktur och därför skulle tillståndskravet kunna inskränkas till denna kategori.

Skälen för mitt förslag: Jag har i det föregående (avsnitt 4.2) redovisat skälen för att den reglering som bör införas på teleområdet bör innehålla ett krav på tillstånd för den som bedriver vissa slag av televerksamhet. Detta ställningstagande är framför allt betingat av att jag kommit till uppfattningen att de telepolitiska mål som lagts fast av riksdagen och som jag föreslagit skall utvidgas bäst kan genomföras med en sådan ordning. Ett EES-avtal med därav följande krav på iakttagande av vissa direktiv på teleområdet och beredskapen inför ett framtida medlemskap i EG bidrar också till att ett tillståndsförfarande för vissa verksamheter är lämpligt. Med ett tillståndsförfarande ges möjligheter att utforma individuella villkor för olika tillståndshavares verksamhet.

Frågan är då för vilka verksamheter som det kan anses motiverat att ha en tillståndsplikt.

Inom teleområdet bedrivs verksamheter av skiftande beskaffenhet med siktet inställt på att tillfredsställa skilda behov. Den ursprungliga och fortfarande dominerande verksamheten utgörs av telefonin. Den vanliga taltelefonin kompletteras i vårt moderna samhälle av telefax. Med en telefaxapparat är det möjligt att föra över kopior av dokument och bilder till en annan telefaxapparat. Överföringen kan göras på en vanlig telefoniförbindelse under förutsättning att förbindelsen har tillräcklig kvalitet. Under samma förutsättningar är det också möjligt att föra över information mellan datorer på en förbindelse som vanligen används för telefoni. Man använder då ett s.k. modem för att anpassa signalerna till telenätet, respektive återanpassa dem till datorn.

I ursprungligt syfte att föra över uppgifter mellan olika datorer byggs också särskilda nät upp. Näten kan i princip vara av två olika slag, allmänna eller enskilda (slutna). Allmänna datanät är, på samma sätt som gäller för allmänna telefontät, öppna för abonnemang. Exempelvis driver Televerket i Sverige datanät (Datex och Datapak) som är öppna för anslutning av envar. Likheter är stora med telefontätet med den skillnaden att datanäten är avsedda uteslutande för datakommunikation. Kommunikationen kan ske med olika överföringshastigheter beroende på vilka terminaler som används av abonnenterna och på vilka begränsningar som finns i näten.

Enskilda nät baseras ofta på att användaren hyr överföringskapaciteten. I Sverige är det företrädesvis Televerket som tillhandahåller fasta teleförförbindelser. Sådana teleförförbindelser tillhandahålls för olika överföringshastigheter och därmed olika kapacitet vad gäller möjlighet att överföra information. Den som hyrt teleförförbindelserna kan föra över såväl egen information som information för annans räkning. Det sistnämnda brukar kallas tredjepartstrafik. Det kan också förekomma att den som hyr en viss uppsättning fasta teleförförbindelser i sin tur tillhandahåller dessa utan att ombesörja någon tjänst på teleförförbindelserna, alltså en ren vidareupplåtelse av teleinfrastruktur.

För såväl sådana datanät som är öppna för abonnemang som enskilda datanät tillämpas vanligtvis standardiserade gränssnitt, dvs. anslutningspunkter. Dessa utformas med ledning av rekommendationer utarbetade inom den internationella teleunionens (ITU) konsultativa kommitté för telefonifrågor (CCITT).

Förutom de telenät som har anslutning av abonnenterna med tråd förekommer verksamhet där abonnentanslutningen sker med radio. Detta möjliggör att användaren kan nå och bli nådd av andra abonnenter också då han är på rörlig fot. Nät med mobil anslutning förekommer framför allt för telefoni men finns även med inriktning på kommunikation mellan datorer.

Förutom mobiltelefoni förekommer enskilda radionät, s.k. kommunikationsradio, för intern kommunikation inom olika företag och verksamheter, exempelvis inom taxi och andra transportföretag, polisväsendet och samhällets räddningsverksamhet.

I likhet med vad som vanligtvis är fallet beträffande fast ansluten telefoni kan mobiltelefonitjänsten utnyttjas inte bara för talkommunikation. Också telefax och viss datakommunikation kan förekomma inom dessa system.

Inom ramen för telefonitjänsten och även inom de andra tillämpningarna förekommer ett antal diversifieringar och utvecklingar. Ofta kallas dessa för extrafunktioner, tilläggstjänster eller särskilda teletjänster. Det kan t.ex. röra sig om möjlighet till automatisk vidarekoppling eller överflyttning av telefonsamtal, förenklad återuppringning eller användning av kortnummer. Information om abonnentnummer, sekreterarservice, påskyndning av samtal eller gruppsamtal är exempel på andra teletjänster som kan erbjudas.

Som jag nyss framhållit är avsikten med regleringen bl.a. att den skall bidra till att telemarknaden kommer att liberaliseras och att flera företag skall kunna verka på marknaden i inbördes konkurrens. Att i denna situation, ifrån den nuvarande ordningen med en närmast total etableringsfrihet utan någon reglering som hindrar marknadsutvecklingen, införa en reglering som ger vidsträckt möjligheter till ingrepp från statsmakternas sida inom betydande delar av näringsverksamheten på detta område synes knappast lämpligt. Tvärtom bör enligt min uppfattning strävan från statens sida vara att, vid sidan av generellt tillämplig reglering av näringsverksamhet såsom aktiebolagslag, konkurrenslag, etc., styra näringsverksamheterna på teleområdet endast när sådan styrning är påkallad från allmän synpunkt. Om det anses nödvändigt att regler ges för en viss verksamhet bör dessa ha en så begränsad omfattning som är möjligt. Enligt min uppfattning bör utgångspunkten för regleringen på teleområdet vara att tillståndskravet inte skall omfatta andra verksamhetsgrenar än vad som är nödvändigt för att det skall vara möjligt att säkerställa att de grundläggande mål som jag har angett för lagtillämpningen kommer att uppfyllas. Verksamheter som ligger utanför denna sfär bör, såsom fallet är redan i dag, också i framtiden kunna drivas utan tillstånd.

Jag tar mot den nyss angivna bakgrunden upp vilka verksamheter som jag anser skall vara tillståndspliktiga. Samtidigt redovisar jag min uppfattning om hur de tillståndspliktiga verksamheterna skall avgränsas från de verksamheter som skall kunna drivas utan tillstånd enligt telelagen. Jag redovisar därefter mina överväganden med anledning av de synpunkter som kommit från vissa remissinstanser angående en utvidgning av tillståndsplikten utöver mitt förslag. Beträffande den särskilda form av televerksamhet som består i överföring till allmänheten av ljudradio- och

4.3.1 Tillstånd för tillhandahållande av telefonitjänst

Som jag har angett i det tidigare bör ett ledande syfte med telelagen vara att målet att skapa effektiva telekommunikationer och därvid tillhandahålla telefonitjänsten på likartade villkor skall uppfyllas. För att detta mål skall säkras också i den mera konkurrensutsatta miljö, som kan förväntas när flera aktörer träder in på marknaden, är det befogat att kunna ålägga dem som vill driva verksamhet med att tillhandahålla telefonitjänster skyldighet att bidra till måluppfyllelsen.

I och för sig skulle man kunna göra gällande att detta mål ändå kommer att uppfyllas genom marknadens funktion. Om det finns en efterfrågan på telefonitjänsten så kommer det alltid att finnas någon som vill tillgodose föreliggande behov. Problemet är att det knappast kan förväntas vara en fungerande marknad under överblickbar framtid vad gäller tillhandahållandet av anslutning till det allmänt tillgängliga telefonnätet. Skulle marknadskrafterna få råda utan inverkan från samhället finns det risk för att målet inte skulle komma att uppfyllas helt. Det kan i vissa fall, t.ex. till en avlägset belägen plats, visa sig vara svårt att över huvud taget få någon att erbjuda ett abonnemang. Om någon trots allt erbjuder anslutningen finns det anledning anta att det pris som begärs kommer att vara avsevärt högre än det som tillämpas för andra abonnemang.

Mot bakgrund av det anförda och med beaktande av den grundläggande betydelse för människors möjlighet att kommunicera som telekommunikationer har i dagens samhälle finns det enligt min mening motiv för att föreskriva krav på tillstånd för den som vill tillhandahålla telefonitjänst.

Tillståndskravet bör vara begränsat till att gälla verksamhet i telenät som är att anse som allmänt tillgängligt, varmed jag avser att det i praktiken är öppet för utnyttjande av allmänheten. Allmänt tillgängligt telenät är ett begrepp som används inom EG. Det förekommer bl.a. i EG-rådets direktiv (90/387/EEG) om upprättande av den inre marknaden för tele-tjänster genom att tillhandahålla öppna nät, det s.k. ONP-ramdirektivet, och i det s.k. terminaldirektivet (91/263/EEG). Den engelska motsvarigheten till det svenska uttrycket "allmänt tillgängligt" är "public". Detta uttryck definieras dock inte i direktivet. Frågan om hur detta uttryck skall förstås är fortfarande föremål för diskussion inom EG och EFTA. Med hänsyn härtill kan det vid den närmare bestämningen av uttrycket allmänt tillgängligt komma att finnas anledning att beakta inte endast den inhemska praxis som kommer att utvecklas utan också avgöranden av EG-domstolen och medlemsländernas domstolar. Det bör framhållas att i den mån begreppet har direkt betydelse för tillämpningen av ett EES-avtal och däri ingående rättsakter på teleområdet ankommer den närmare uttolkningen slutligt på EG- och EFTA-domstolarna. Med hänsyn till den betydelse som uttolkningen av begreppet allmänt tillgängligt kan få för avgränsning av tillståndsplikten vill jag dock något utveckla min syn på hur begreppet bör förstås.

Karakteristiskt för ett allmänt tillgängligt telenät bör som jag nyss sagt vara att det står till allmänhetens förfogande. I dagens läge torde detta under alla förhållanden gälla för det befintliga allmänna telenätet. Dessamma kan sägas om de befintliga mobiltelenäten. Det kan efter hand komma att gälla flera nät.

Enligt min mening bör ett kännetecken på att ett telenät skall anses allmänt tillgängligt vara att det står öppet för en vid krets av användare att ansluta sig till nätet. Att en operatör aktivt värvar kunder på marknaden och därvid erbjuder anslutning på bestämda villkor bör leda till att det nät som härvid skapas blir att anse som allmänt tillgängligt. Ett annat exempel på vad som i detta sammanhang bör förstås med allmänt tillgängligt är att alla inom ett visst geografiskt avgränsat område kan ansluta sig till ett nät. Vidare kan ett telenät anses allmänt tillgängligt om anslutningsmöjlighet i praktiken erbjuds för verksamheter med funktionell gemenskap, t.ex. olika företag inom en viss bransch eller samarbetspartners. Begreppet allmänheten i här avsedd bemärkelse behöver således inte motsvara alla och envar. Det bör således enligt min mening vara tillräckligt att redan en på visst sätt avgränsad användarkategori kan använda nätet för att detta skall betraktas som allmänt tillgängligt.

För den som önskar tillhandahålla telefonitjänster i konkurrens med det bolagiserade Televerket är det i praktiken nödvändigt att sammankoppling sker med det befintliga allmänna telenätet. Redan genom att erbjuda abonnemang till en allmänt bestämd krets av potentiella kunder torde det upprättade nätet bli allmänt tillgängligt i nu angiven mening. Sammankopplingen med det allmänna telenätet och den därav följande möjligheten för abonnenterna i de respektive näten att ringa till varandra torde i sig också medverka till att det nya nätet kan betraktas som allmänt tillgängligt. Mina nyss redovisade synpunkter stämmer i stora drag överens med den syn som utredningen lagt på begreppet allmänt tillgängligt telenät. Jag anser inte, som Banverket gjort gällande, att denna tolkning är för vid.

Av det anförda följer också att det förhållandet att telefonitjänsten enligt förslaget skall "tillhandahållas" för att det skall krävas tillstånd innebär att den som driver televerksamhet endast för egen del inte skall vara tillståndsskyldig. Tillståndsplikten bör enligt min mening relateras till just det förhållandet att verksamheten innefattar överföring av information för annans räkning. Det relevanta är om verksamheten bedrivs inom ett allmänt tillgängligt telenät.

Utredningen har föreslagit den ytterligare begränsningen i tillståndsplikten att tillstånd krävs endast för verksamhet som har betydelse för att skapa effektiva telekommunikationer. Detta innebär att om en viss televerksamhet med avseende på utbredningsområde, antalet användare och övriga omständigheter inte är av sådan omfattning att den har betydelse för att uppnå dessa syften den inte heller är tillståndspliktig. Det kan röra sig om mycket begränsade verksamheter med liten betydelse för det öppna och sammanhållna telesystemet. Verksamheter inom nät som betjänar en eller ett par fastigheter blir med den avgränsningen i regel inte heller tillståndspliktiga. Även verksamhet inom ett till allmänt tillgängligt telenät anslutet lokalt nät som omfattar flera fysiska eller

juridiska personers telekommunikation kan vara tillståndsfri. Är de anslutna personerna naturligen sammanhållna kring en begränsad tillverkningsprocess eller om de utgörs av olika bolag inom samma koncern bör verksamheten inte omfattas av tillståndsplikten. Även i andra fall, t.ex. när det är fråga om ett nät av ringa omfattning eller med en speciell användning, kan det tänkas att förhållandena är av den arten att tillståndsplikt inte bör föreligga för verksamheten att tillhandahålla telefonitjänsten. Det finns dock en gräns för när kommunikationen på nätet har en sådan omfattning att den får anses vara av betydelse utifrån de synpunkter som enligt den här förda diskussionen bör vara vägledande.

Jag kan för egen del i huvudsak ansluta mig till vad utredningen har anfört i denna del men vill tillägga följande.

Det får anses givet att verksamheter som är begränsade till sin omfattning i princip inte behöver omfattas av tillståndsplikt. Snarare bör den reglering som följer av tillståndsplikten inriktas mot verksamheter som är betydande. För att ta ställning till detta är verksamhetens omfattning central. I linje med de exempel som utredningen har angett bör omsättningen hos den som driver televerksamhet liksom marknadsandelar kunna ligga till grund för bedömningen. Det är emellertid förenat med stora svårigheter att närmare ange var gränsen skall dras för vad som kan anses som betydande i dessa hänseenden.

Vad gäller marknadsandelar blir det avgörande hur marknaden definieras. Telefonitjänsten tillhandahålls inom olika delmarknader. Som exempel kan nämnas marknaden för rikstelefoni. Givetvis kan som marknad anges även olika geografiska områden inom vilka omfattningen av aktörernas verksamhet kan variera. I allmänhet torde marknadsandelar omkring 10–15 % kunna betraktas som betydande. Om andelen inom relevant marknad understiger 5 % får det däremot anses tveksamt om tillståndsplikt – annat än undantagsvis – bör bli aktuell. Sett till omsättningen hos den som driver televerksamhet kan bl.a. mindre marknadsandelar inom olika delmarknader sammantaget innebära att verksamheten kan anses som betydande. Jag vill särskilt framhålla att det är den samlade bedömningen av samtliga angivna omständigheter som är avgörande för om det föreligger tillståndsplikt.

En undantagsmöjlighet från tillståndsplikten kan behövas för vissa särskilda fall då omständigheterna är så speciella att en verksamhet, som i och för sig är tillståndspliktig enligt nyss angivna bedömningsgrunder, likväl bör undantas. Det bör ankomma på tillståndsmyndigheten att bestämma om ett sådant undantag.

Om undantag från tillståndsplikten beslutas kan det finnas skäl att ha en anmälningsplikt. Jag tar senare upp frågor om anmälningsskyldighet (avsnitt 4.3.5).

4.3.2 Tillstånd för tillhandahållande av mobila teletjänster

Överföring av information inom teleområdet kan ske på tekniskt skilda sätt. Tidigare var sändning av signaler i kabel med metallisk ledare den vanligaste metoden. Efter hand introducerades också tekniken att använda

radiovägor för överföringen. De nya ledningar som installeras i dag utgörs av s.k. fiberoptisk kabel, där överföringen sker med hjälp av ljus.

Radiovägor används, som jag nyss påpekade, för att föra över information i telenät. Det rör sig då företrädesvis om fast radio eller radiolänk, alltså stationära sändnings- och mottagningsutrustningar, som är en del av transmissionsnätet. För att klara av överföringar på långa sträckor behövs ett antal sändare och mottagare med antenner i master på lagom långa avstånd från varandra.

Det vanliga telefonnätet kallas också för det fasta kopplade nätet. Begreppet fast står i detta sammanhang för att anslutningen av abonnenter sker till en bestämd geografisk punkt, ett bostadshus, en kontorsfastighet, etc. Oftast sker denna anslutning med en metallisk ledning. Anslutningen i det fasta nätet medger således inte att den som använder sig av teltjänsten rör sig några längre sträckor.

Under de senare årtiondena, särskilt från början av 1980-talet, har radio börjat användas i allt större utsträckning också för abonnentanslutning. Vi har fått mobiltelefoni, dvs. telefoni där användaren inte är knuten till en bestämd anslutningspunkts geografiska belägenhet utan kan röra sig fritt och ändå kunna samtala med andra abonnenter såväl inom det fasta nätet som inom det mobila.

Andra användningsområden där anslutningen till den enskilde abonnenten sker med radio är personsökning och mobil dataöverföring. Personsökning, som även kan vara en underfunktion till mobiltelefonitjänsten, innebär möjlighet att från en telefon eller en mobiltelefon sända ett kort meddelande till en person som bär en särskild radiomottagare på sig. Mobil dataöverföring, som kan ske såväl inom mobiltelefoninät som i särskilda nät, utförs ungefärligen på samma sätt som vid överföring av telefonsamtal. Den huvudsakliga skillnaden är att abonnenterna inte har telefoner som terminaler utan datorer.

En grundförutsättning för att radiovägor skall vara användbara som överföringsmedium är att överföringen kan ske på en frekvens, där störningar från annan radiosändning inte förekommer. Med andra ord måste sändare och mottagare lokalt vara ensamma på en viss frekvens för att överföringen skall fungera. Detta förutsätter att det finns ett system för fördelning av radiofrekvenser mellan olika användningsområden och olika användare.

Fördelningen av radiofrekvenser sker i Sverige av Telestyrelsen. Den som vill inneha eller använda en radiosändare måste ha tillstånd. Ett tillstånd innefattar alltid en bestämning av den frekvens på vilken radioanvändningen får ske. Frekvenser är en ändlig resurs och inom de frekvensområden som från tekniska och ekonomiska synpunkter är attraktiva är tillgången på ledigt frekvensutrymme starkt begränsad. Hittills har det inte funnits några lagbestämmelser som anger efter vilka grunder tillståndsgivningen på radioområdet skall ske. Genom förslaget till lag om radiokommunikation som jag redovisar senare (se avsnitten 4.11 och 4.12) är det meningen att de framtida besluten direkt skall kunna återföras till lagföreskrifter.

Förslaget till lag om radiokommunikation innehåller de grunder för tillståndsgivningen och frekvenstilldelningen som skall styra myndig-

hetsbesluten. Den huvudsakliga inriktningen är att tillstånd skall ges för användning av en radiosändare, om det kan antas att denna inte kommer att störa annan radioanvändning. Systemet kan således sägas bygga på att den befintliga radioanvändningen som huvudregel skall vara skyddad för skadlig påverkan från tillkommande radioanvändning.

Nämnda lagförslag upptar en föreskrift om s.k. dubbelt tillståndskrav. Det förutsätts i enlighet härmed för bifall till en ansökan om rätt att använda radiosändare för sådan verksamhet som är särskilt reglerad i annan lag att medgivande enligt den andra lagen föreligger. Med andra ord är en förutsättning för att få tillstånd att använda radiosändare inom en verksamhet som är tillståndspliktig enligt telelagen, att tillstånd beviljas enligt sistnämnda lag. Tillstånd enligt telelagen för rätten att bedriva verksamhet med tillhandahållande av en viss mobil teletjänst inom allmänt tillgängligt telenät måste således formellt sett vara beviljat för att tillstånd enligt lagen om radiokommunikation skall kunna beviljas för innehav och användning av radiosändare. Motsvarande bör gälla för annan verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt telelagen.

Det kan synas vara en onödig omgång med dubbla tillstånd. Motiven för att det trots allt bör vara en sådan ordning hänger samman med att de olika lagarna, som jag har påpekat i det tidigare, i grunden har skilda regleringsobjekt. Lagen om radiokommunikation ger regler för all användning av radiofrekvenser, medan telelagen ger regler för den näringsverksamhet som består i att tillhandahålla teletjänster, där radio är ett av flera transmissions- och anslutningsmedier. De två slagen av tillståndsbeslut måste givetvis samordnas. I praktiken bör det inte innebära några särskilda komplikationer, eftersom jag avser föreslå regeringen att anförtro Telestyrelsen uppgiften att vara tillståndsmyndighet såväl enligt telelagen som enligt lagen om radiokommunikation.

Av det sagda följer också att tillståndsplikten enligt telelagen vid verksamhet med att tillhandahålla mobil anslutning inte kan inskränkas till enbart telefonitjänsten. Samma knapphetsproblem med avseende på frekvensutrymme föreligger oavsett om det rör anslutning för telefoni eller för annan tjänst. Tillståndsplikten bör därför omfatta alla teletjänster med radioburen abonnentanslutning, dvs. även exempelvis datatjänster och personsökningstjänster, allt i den utsträckning som de tillhandahålls inom ett allmänt tillgängligt telenät.

På motsvarande sätt som jag angett för tillståndspliktens omfattning för telefonitjänsten (avsnitt 4.3.1) bör tillståndsplikt enligt telelagen för tillhandahållande av mobila tjänster inte gälla om den verksamhet det är fråga om är av den omfattning att den i praktiken saknar betydelse för att uppnå de grundläggande syften som skall vara ledande för lagen. Har verksamheten ingen eller ytterst begränsad inverkan på strävandena att få till stånd effektiva telekommunikationer skall tillståndsplikt inte gälla. I så fall sker prövning uteslutande enligt lagen om radiokommunikation.

Dagens kopplade telefonnät erbjuder förutom utväxling av telefonsamtal också möjligheter till användning för annat slag av informationsöverföring i de flesta delar av landet. Sålunda kan det användas för överföring av telefaxmeddelanden. Det finns, som jag nyss påpekat, också möjlighet att föra över information mellan datorer på detta nät. All kommunikation ombesörjs av nätoperatören efter samma grundkoncept. Den abonnent som önskar komma i kontakt med en annan abonnent ringer upp denne och sedan förbindelsen har etablerats förs informationen över, dvs. samtalet, telefaxmeddelandet eller datamängden. Förbindelsen kopplas ned efter det att överföringen är klar. Kostnaden för kunden är beroende av hur länge förbindelsen har varit upprättad.

För framför allt företag med stora informationsflöden är användning av det kopplade telefonnätet ibland alltför kostsamt, långsamt och i vissa fall osäkert. Man önskar i stället bygga upp egna kommunikationsnät, dels internt mellan företagets olika befattningshavare, dels externt för kommunikation med samarbetspartners, underleverantörer, etc. Förutom att man därigenom kan skaffa sig en bättre överblick över kostnaderna för sina telekommunikationer kan företaget också se till att det ständigt har tillgång till viktiga informationskällor i form av interna eller externa databaser.

Eftersom företagen mestadels saknar egna resurser för att bygga upp telenät, hyrs fasta teleföbindelser från teleföretag. I Sverige tillhandahåller Televerket ledningar i stor omfattning för företagsnät och kan sägas vara dominerande på detta område. Det finns emellertid även andra företag som tillhandahåller fasta teleföbindelser, exempelvis Banverket och vissa kraftföretag. Eftersom företagsnät ofta har internationella förgreningar, måste ledningar hyras från utländska teleföretag.

Den ledning som upplåts av teleföretaget kan praktiskt taget aldrig fysiskt pekats ut för den som hyr den. Det som hyrs ut är oftast inte en specifik kabel, radiokanal eller liknande utan är snarast att betrakta som en resurs för informationsöverföring med viss bestämd kvalitet, överföringshastighet, etc. mellan bestämda ändpunkter (termineringspunkter). Om överföringen sker på kabel med metalledare, med optisk fiberkabel, med markbunden radio (radiolänk) eller med radio via satellit är sällan känt hos hyresmannen. Oftast spelar detta inte heller någon roll för denne. Han önskar endast att få disponera en säker förbindelse med beställda kvaliteter från punkt till punkt.

Den grundtjänst som teleföretaget tillhandahåller är alltså att ställa en viss överföringskapacitet till hyresmannens disposition. Ofta innefattar detta en skyldighet att inom viss tid åtgärda eventuella fel på förbindelsen samt att i övrigt underhålla förbindelsen så att det kan förväntas att den kommer att fungera. Det är därefter en sak för den som hyrt ledningen att förse denna med den terminalutrustning i ändpunkterna som behövs för att den önskade informationsöverföringen skall kunna ske. Naturligtvis kan teleföretaget ofta bistå även härvidlag, men detta är i princip att betrakta som ett från uthyrningen av förbindelsen skilt uppdrag.

Genom att hyra teleförbindelser kan således företag eller motsvarande bygga upp dels egna nät med anslutning till allmänt tillgängliga telenät, dels nät som vad avser hyresmannens disposition inte har någon beröring med ett allmänt tillgängligt telenät utan används enbart för kommunikation mellan i det egna nätet ingående anslutningar.

Som exempel på den försträmda användningen av hyrda teleförbindelser kan nämnas ett företags egna nät under sin kontorsväxel, vilken är ansluten till allmänt tillgängligt telenät. Det egna nätet kan därvid finnas på flera fastigheter på skilda orter, varvid de hyrda ledningarna används för att koppla samman de olika fastigheterna under samma växel. Samtliga enheter kan genom kontorsväxeln nås av abonnenter i ett allmänt tillgängligt telenät.

Den andra användningen av hyrda teleförbindelser förekommer bl.a. när företag har behov av att kunna föra över stora datamängder mellan datorer. I sådana fall kan det vara bättre att ha en egen permanent uppkopplad förbindelse än att behöva lita till kopplade teleförbindelser i ett allmänt tillgängligt telenät. En egen förbindelse kan i praktiken ofta vara nödvändig med hänsyn till omfattningen av dataflödet. Det finns dessutom möjlighet att hyra fasta teleförbindelser med särskilda krav på tillförlitlighet och service, vilket kan vara av mycket stor betydelse för användaren. Genom att hyra en förbindelse kan överföringen ske med den hastighet som är önskvärd med hänsyn till datamängden.

Fasta teleförbindelser tillhandahålls inte enbart åt företag som har ett eget överföringsbehov. Även andra företag hyr teleförbindelser. Det rör sig då om företag vars verksamhet består i att i sin tur erbjuda tjänster inom teleområdet åt andra. Detta brukar kallas tredjepartstrafik. Det kan exempelvis gälla tjänster som innefattar överföring av datauppgifter på de hyrda teleförbindelserna. Inte sällan kombineras sådana tjänster med att den överförda informationen också ges någon behandling utöver själva överföringen. Det kan gälla ytterligare bearbetning i dator och därvid utförande av någon form av kontorstjänst, såsom fakturering på grundval av den behandlade datainformation. Även andra s.k. mervärdestjänster kan förekomma. Utvecklingen av nya tjänster på detta område är snabb. Fasta teleförbindelser kan också hyras av företag som avser att erbjuda telefonitjänster åt andra.

Även det företag som hyr teleförbindelser i första hand för sina egna överföringsbehov kan ha ett intresse av att därutöver utnyttja den disponerade överföringskapaciteten för ytterligare uppgifter. Det kan då förekomma att förbindelsen upplåts vidare. Detta kan tänkas om det egna överföringsbehovet inte är så stort att förbindelsen nyttjas fullt ut. Att då medge annan rätt att använda outnyttjad kapacitet kan vara ett sätt att nedbringa kostnaderna för den egna användningen.

Det kan konstateras att upplåtelse för s.k. tredjepartstrafik i praktiken innebär att den till vilken förbindelsen i första hand upplåts kommer att konkurrera med förstahandsupplåtaren med avseende på överföringstjänsten. Detta kan givetvis ge upphov till intressekonflikter.

Inom EG har stor vikt fästs vid att det från teleföretagens sida tillhandahålls teleförbindelser. Detta ligger i linje med strävandena vad gäller utveckling av konkurrensen inom telekommunikationsområdet.

Enligt ett av EG-rådet i juni 1992 beslutat direktiv (92/44/EEG) om tillämpningen av bestämmelser om öppna nät på hyrda teleförbindelser skall varje medlemsstat se till att det tillhandahålls vissa slag av fasta teleförbindelser för den som önskar hyra sådana. Förbindelserna skall uppfylla i direktivet angivna tekniska specifikationer. För dessa teleförbindelser och för de teleförbindelser som erbjuds i övrigt skall vissa regler iakttas med avseende på varaktighet av upplåtelsen, tillgänglighet för olika användningsområden, prissättning m.m. (Innehållet i nämnda direktiv har närmare redovisats i avsnitt 3.1.) Det finns anledning anta att direktivet kommer att gälla inom ett EES (jfr prop. 1991/92:170, bil. 1, s. 130).

Som angetts nyss har tillhandahållandet av s.k. hyrda teleförbindelser stor betydelse för att åstadkomma ett effektivt telesystem i hela landet. Särskilt bör betonas den betydelse som en sådan användning av teleinfrastrukturen kan ha för olika former av regional utveckling. Enligt vad som nyss redovisats kan nyttjandet av teleförbindelser anpassas efter det behov som finns i varje enskild situation. Förbindelserna kan användas för allt från telefoni till högkvalitativ datakommunikation och kommer att fylla en viktig funktion inom olika delar av teleområdet.

Den angivna telepolitiska inriktningen är att det skall råda konkurrens inom olika delar av telekommunikationsområdet. För att uppnå en marknad med ett flertal aktörer, som erbjuder tjänster i konkurrens, är det enligt min uppfattning av stor betydelse att det från statens sida finns möjlighet till viss styrning och kontroll vad gäller tillgången till och villkoren för utnyttjande av överföringskapacitet (teleförbindelser). För utvecklingen på detta område kommer EG:s nämnda regler om öppna nät att spela en roll. Genom ett samarbete inom ett EES torde Sverige bli skyldigt att se till att bl.a. reglerna i det s.k. ONP-direktivet om hyrda teleförbindelser uppfylls här i landet. Sammantaget talar omständigheterna starkt för att tillståndskrav bör gälla för verksamhet med tillhandahållande av fasta teleförbindelser.

Med hänsyn till att den från allmän synpunkt betydelsefulla verksamheten i detta hänseende torde vara den uthyrning som sker inom allmänt tillgängligt telenät bör tillståndskravet inskränkas till verksamhet inom sådant nät. En sådan avgränsning torde också stå i överensstämmelse med EG:s ovan nämnda direktiv. Vidare bör tillståndsplikt träffa endast verksamhet med tillhandahållande av teleförbindelser som är betydande i sådant hänseende som angetts i det föregående.

Vad gäller den tillståndsskyldiga kretsen bör dessutom följande beaktas. Det är inte bara ägaren av kabeln, radioutrustningen, etc., alltså det som utgör förutsättningen för överföringen, som kan upplåta överföringskapacitet. Även vidareupplåtelse, s.k. tredjepartstrafik kan förekomma. Det finns dock inte behov från samhällets sida av att kunna styra all den verksamheten. Det kan nämligen förekomma att vidareupplåtelse bedrivs i flera led och på de mest skiftande sätt efter den förstahandsupplåtelse som ägaren har gjort. En lämplig avvägning av tillståndskravet kan vara att i första hand ägare av uthyrningskapacitet omfattas därav. Härutöver finns det operatörer som med hyrd eller på annat sätt förvärvat kapacitet tillhandahåller teleförbindelser åt andra i en sådan omfattning och på

sådant sätt att uthyrningen har betydelse för att skapa effektiva telekommunikationer. Till skillnad från vad BT har anfört i sitt remissvar anser jag att vidareuthyrning av förbindelser i angiven omfattning motiverar tillståndsplikt. Det torde nämligen inte vara otänkbart att det är första-handshyresmannen och inte främst ägaren som har de verkliga möjligheterna att påverka tillgången och villkoren för tillhandahållandet på marknaden. Den som disponerar förbindelser för uthyrning bör således omfattas av tillståndskravet om det är fråga om betydande verksamhet. Däremot bör tillståndskravet inte träffa exempelvis den som nyttjar hyrd kapacitet huvudsakligen för egna ändamål och som vidareerbjuder över-skottskapacitet endast i sådan skala att verksamheten till sin omfattning inte kan anses betydande (jfr avsnitt 4.3.1).

4.3.4 Förhandsbesked

Den avgränsning av tillståndsplikten som jag föreslår bygger på begrepp som allmänt tillgängligt telenät, teletjänst, telefoni-tjänst, etc. För frågan om tillståndsplikt föreligger i det särskilda fallet är det också av betydelse om verksamheten har en sådan omfattning att den påverkar möjligheterna att uppfylla de grundläggande syftena i lagen.

Vissa remissinstanser har kritiserat utredningsförslaget och framhållit att det kan vara svårt att avgöra om tillståndsplikt föreligger för en viss verksamhet. Jag kan hysa en viss förståelse för sådana synpunkter. Betydelsen därav bör emellertid inte överdrivas. För de allra flesta företag inom telebranschen torde det inte innebära några större svårigheter att med den föreslagna avgränsningen och det som anförts i det föregående konstatera om den verksamhet som man bedriver är tillståndspliktig. Svårigheterna torde förekomma främst beträffande verksamheter vars omfattning är relativt blygsam. Att ge en mera exakt bestämning av tillståndspliktens omfattning än som gjorts i det föregående är emellertid knappast möjligt. Förhållandena på marknaden förändras hela tiden och teknikens utveckling är så snabb att det inte torde vara meningsfullt att mera preciserat än vad nu angetts bestämma när tillståndsplikt föreligger. De närmare avgränsningarna får därför göras i praxis. Det ankommer därvid på tillståndsmyndigheten och domstolarna att inom lagens ram dra upp riktlinjerna härför. Genom att det är en enda myndighet som skall handlägga frågorna och genom att instansordningen – Länsrätten i Stockholms län, Kammarrätten i Stockholm och Regeringsrätten – är enhetlig, bör det finnas goda förutsättningar för att finna en fast praxis för avgränsningarna. Det kan givetvis vara lämpligt att Telestyrelsen ställer samman praxis och bekantgör denna för intressenterna på telemarknaden.

För att ytterligare underlätta för enskilda att bedöma tillståndspliktens omfattning, föreslår jag att förhandsbesked skall kunna erhållas i frågan om tillståndsplikt föreligger för viss verksamhet eller inte. Det bör således i telelagen ges en föreskrift om att tillståndsmyndigheten på särskild ansökan skall ge ett bindande besked huruvida en viss i ansökan beskriven verksamhet är tillståndspliktig.

I och för sig kan ett sådant besked behövas även i vissa andra avseenden, t.ex. för att få klarlagt vilka villkor som skall knytas till ett tillstånd. Det mest angelägna är dock att få klarhet i frågan om tillståndsplikt. För att ett institut med förhandsbesked skall fungera tillfredsställande är det enligt min mening angeläget att förfarandet går snabbt. Att bestämma tillståndsvillkoren kan vara en komplicerad procedur, som kräver en fullständig ansökan. Det framstår därför inte som meningsfullt att använda sig av förhandsbesked i det sammanhanget. I stället torde det vara så, att om man väl har fått besked om att tillståndsplikt föreligger, kan man vid kontakter under hand med myndigheten få en relativt god uppfattning om hur villkoren kan bli. Institutet med bindande förhandsbesked bör sålunda omfatta endast frågan om tillståndsplikten.

För att förhandsbesked skall kunna meddelas krävs det en utförlig redogörelse för den verksamhet som avses. Tillståndsmyndigheten kan – liksom i fråga om prövning av en ansökan om tillstånd – av regeringen ges bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter om hur en ansökan bör utformas och i vilka hänseenden som sökanden kan behöva ge upplysningar.

4.3.5 Anmälningssplikt för viss annan televerksamhet

Mina förslag beträffande vad som skall vara tillståndspliktigt stämmer överens med utredningens. Av den bestämning av tillståndspliktiga verksamheter som jag har redovisat följer att betydande delar av de aktiviteter som förekommer på telekommunikationsområdet kommer att kunna bedrivas utan tillstånd. Det lär knappast vara möjligt att heltäckande redovisa vad som blir tillståndsfritt men vissa exempel kan vara av intresse.

Det kan konstateras att televerksamhet som sker för egen räkning, alltså utan något element av tjänst för annan, alltid blir tillståndsfri. Helt slutna nät inom ramen för en fysisk eller juridisk persons egen verksamhet får således etableras utan tillstånd. Snabbtelefonnät inom företag eller andra företagsnät som är slutna på sätt som nyss sagts omfattas alltså inte av tillståndskravet. Även slutna radionät, exempelvis kommunikationsradio inom åkeriföretag, taxi eller liknande, får förekomma utan tillstånd enligt telagen. Förhållandet att det finns vissa (begränsade) möjligheter att utväxla meddelanden med vanliga teleabonnenter bör inte föranleda någon annan bedömning. Däremot krävs det tillstånd enligt lagen om radiokommunikation (se avsnitten 4.11–4.12) för användning av radiosändare.

Vidare blir mindre fastighetsnät och vissa företagsnät som saknar betydelse för ett effektivt telekommunikationssystem i stort tillståndsfria även om de anses ingå i ett allmänt tillgängligt telenät.

Det blir också tillståndsfritt att tillhandahålla olika tilläggstjänster. Den som önskar etablera en viss upplysningsverksamhet i ett telenät kan således göra det utan något särskilt tillstånd. Inte heller föreslås att tillhandahållande av telextjänsten förenas med krav på tillstånd. Den som tillhandahåller endast datakommunikationstjänster på egna eller hyrda för-

bindelser behöver inte tillstånd, såvida det inte rör sig om radiobaserad abonnentanslutning. Förhållandet är detsamma om det därutöver tillhandahålls s.k. värdeökande tjänster. Skulle det däremot utbjudas också telefonitjänst kan verksamheten bli tillståndspliktig.

Flera remissinstanser såsom Telestyrelsen, Statskontoret, ICC och LKD har, som jag nyss redovisat, kritiserat utredningsförslaget och anser att i huvudsak alla teletjänster som tillhandahålls allmänt i en inte obetydlig omfattning skall omfattas av tillståndskravet och därmed kunna regleras av Telestyrelsen genom tillståndsvillkor. Några remissinstanser förordar dessutom att redan innehav som sådant av telenät skall vara tillståndspliktigt under vissa förutsättningar.

Vad gäller sistnämnda åsikt kan det konstateras att de remissinstanser som uttalat sig i denna fråga inte är eniga. Också den motsatta åsikten, alltså att tillståndsfrihet bör råda för innehav av nät, finns företrädd. För egen del vill jag framhålla vad jag anfört i det tidigare med avseende på mitt förslag om att tillståndsplikt bör råda för verksamhet med tillhandahållande av förbindelser. I den utsträckning som det handlar om att tillhandahålla överföringskapacitet är innebörden av mitt förslag att tillståndsplikt skall gälla om verksamheten har betydelse för att åstadkomma effektiva telekommunikationer. Motiven för detta har jag utvecklat i det föregående (bl.a. avsnitt 4.3.3). Jag anser således att den reglering som behövs av telenät kan genomföras inom ramen för tillståndsförfarandet. Såvitt jag kan se föreligger härvidlag i huvudsak samstämmighet mellan mitt förslag och de flesta remissinstansernas uppfattning.

Vad gäller frågan om tillståndsplikten bör utsträckas till andra teletjänster än vad utredningen har föreslagit har jag följande kommentarer till de förslag som har framförts.

En utgångspunkt vid utformningen av telelagen bör enligt min uppfattning vara att regleringen skall hållas på en så begränsad nivå som det är möjligt. Den liberalisering som eftersträvas bör åstadkommas utan annan inblandning från statsmakterna än den som inte kan undvaras. Viktiga motiv finns för att utifrån allmän synpunkt tillståndsbelägga de i det föregående angivna verksamheterna (se avsnitten 4.3.1–4.3.3). Givetvis är också, som vissa remissinstanser framhållit, tillhandahållandet av andra teletjänster viktigt för samhällsutvecklingen och effektiviteten på teleområdet. Att med hänvisning till detta eller till svårigheterna att i nätet skilja telefonitjänst från andra teletjänster tillståndsbelägga varje teletjänst kan dock knappast vara befogat. Det förhållandet att det, i vart fall under de närmaste åren, kan vara svårt att uppnå en situation med flera kraftfulla aktörer är inte heller skäl att föreskriva tillståndsplikt för allehanda verksamheter. Jag vill i detta sammanhang erinra om att bevakningen av att konkurrensen inte begränsas inom näringslivet i första hand bör ske mot bakgrund av generellt tillämpliga föreskrifter i konkurrenslagen. Ett missbruk av en dominerande ställning på någon del av telemarknaden bör således i första hand angripas med användning av de maktmedel som anvisas i den lagen. Det bör dessutom noteras att det tillståndskrav för tillhandahållandet av teleförförbindelser som innefattas i mitt förslag i inte obetydlig omfattning kan bidra till att rimliga förutsättningar

för konkurrens mellan olika tjänsteutbjudare som utnyttjar annans telenät och sådana som använder eget nät kommer till stånd. Det sagda bör vidare ses mot bakgrund av det utvidgade statliga ansvaret på teleområdet som jag har redovisat i det föregående (avsnitt 4.1).

Om det i framtiden skulle bli aktuellt att utsträcka tillståndsplikten till ytterligare specifikt angivna tjänster eller på annat sätt får detta i så fall övervägas mot bakgrund av erfarenheter som vunnits av telelagens tillämpning, konkurrenslagens verkan inom teleområdet och den utveckling som skett tekniskt och marknadsmässigt. Det kan inte heller uteslutas att den vidare utvecklingen inom EG kan leda till att regleringsbehovet i viss utsträckning kan komma att öka. Min uppfattning är att det inte för närvarande finns tillräckliga skäl att utvidga tillståndsområdet utöver vad jag föreslagit.

Även om det enligt min uppfattning inte finns tillräckliga skäl för att tillståndsbelägga flera verksamheter anser jag det vara viktigt att Telestyrelsen ges möjligheter att vid sidan av villkorsreglering av de tillståndspliktiga verksamheterna ha en god överblick över telemarknaden i övrigt. En generell möjlighet att föreskriva om anmälningsplikt bör därför finnas i fråga om televerksamhet inom allmänt tillgängligt telenät som inte är tillståndspliktig, dvs. dels verksamhet som i och för sig ingår i den tillståndspliktiga gruppen men som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller omständigheterna i övrigt inte kan anses betydande och därför är tillståndsfri, dels sådana verksamheter, t.ex. tillhandahållande av olika datakommunikationstjänster, som över huvud taget inte specifikt är tillståndspliktiga. Härigenom kan tillståndsmyndigheten följa verksamheter av olika slag och skaffa sig ett gott underlag för att bedöma om någon särskild regleringsåtgärd är påkallad. Skulle så bedömas vara fallet får myndigheten mot bakgrund av bl.a. den information som inhämtats inom ramen för anmälningsskyldigheten anmäla detta till regeringen för att på så sätt initiera de förslag i författning som kan vara behövliga. Av naturliga skäl bör behörigheten att bestämma eller föreskriva om anmälningsplikt begränsas till de fall där det finns ett verkligt behov för det allmänna av att följa verksamheten. Det betyder att verksamhet av endast obetydlig omfattning inte bör bli föremål för anmälningsplikt.

Genom att det i telelagen ges möjlighet att föreskriva om anmälningsskyldighet och på så sätt utöva en viss tillsyn över betydande delar av telemarknaden anser jag att de invändningar som vissa remissinstanser riktat mot den enligt dessas mening alltför begränsade tillståndsplikten till väsentliga delar får anses beaktade. Den föreslagna ordningen innebär bl.a. att underlaget för den rent konkurrensvårdande verksamheten breddas. Jag kommer senare att beröra viss särskild reglering som träffar anmälningspliktig verksamhet (se avsnitten 4.6–4.7).

Mitt förslag: Den som vill driva tillståndspliktig televerksamhet skall beviljas tillstånd. En ansökan om tillstånd skall kunna avslås om sökanden saknar förutsättningar att driva verksamheten varaktigt och med god kapacitet och kvalitet.

För att tillhandahålla nya eller väsentligt ändrade mobila teletjänster inom allmänt tillgängligt telenät skall prövning av vem som skall ges tillstånd kunna göras på grundval av särskilda föreskrifter rörande den ifrågavarande teletjänsten då det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla som vill driva sådan verksamhet.

Tillstånd skall som huvudregel gälla tills vidare. För tillhandahållande av mobila teletjänster skall dock tillståndet gälla bestämd tid.

Ett tillstånd skall kunna förenas med villkor. Tillståndsvillkor skall bestämmas utifrån lagens syften och kan innefatta en skyldighet för tillståndshavare att på särskilt angivna villkor tillhandahålla telefoni-tjänst åt var och en som efterfrågar denna tjänst, att i sin verksamhet ta hänsyn till handikappades behov av särskilda teletjänster, m.m.

Tillståndsvillkor skall gälla för bestämd tid.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med mitt utom i så måtto att mitt förslag också innefattar att en tillståndshavare skall som villkor för ett tillstånd även kunna åläggas en skyldighet att på skäliga villkor dels till annan tillståndshavare lämna ut sådana publicerade uppgifter om enskildas teleabonnemang som inte omfattas av tystnadsplikt, dels i egen telekatalog publicera och i sin verksamhet till allmänheten lämna ut motsvarande uppgifter hos annan tillståndshavare.

Remissinstanserna: *Televerket* anför att möjligheten för tillståndsmyndigheten att föreskriva om särskilda redovisningssystem för tillståndspliktig verksamhet är alltför långtgående. Enligt *Televerket* är det ovisst om det direktivförslag som utredningen i denna del grundar sig på kommer att genomföras och de nya reglerna kommer i vart fall inte att slå igenom inom EG under de närmaste åren. Eftersom den svenska telemarknaden, till skillnad från vad som gäller i aktuellt fall inom EG, är öppen för konkurrens, finns det enligt *Televerkets* mening inte skäl att här föreskriva om särskilda redovisningsprinciper. Om så ändå sker menar *Televerket* att villkoren måste gälla lika för alla operatörer. I fråga om de ekonomiska och affärsmässiga bedömningar som enligt utredningen bör ligga till grund för att fastställa tillståndsvillkorens giltighetstid anser *Televerket* att dessa i särskilt hög grad bör gälla tillstånd avseende publika teletjänster baserade på radio. Som skäl härför anför *Televerket* att särskild hänsyn bör tas till tredje part som har investerat avsevärda belopp i terminalutrustning. *Banverket* har vissa synpunkter angående upplåtelse av förbindelser inom allmänt tillgängliga telenät och anför bl.a. följande. Under de senaste åren har *Banverket* accelererat utbyggnaden av det nu praktiskt taget landstäckande fiberoptiska tele-

nätet. Nätet skall tillfredsställa järnvägens behov av nätkapacitet på kort och lång sikt. En del av nätets reservkapacitet upplåts till Kinnevik och Svenska Kraftnät. Det är här till möjligt att upplåta kapacitet till ett fåtal andra externa användare. I utredningens förslag förordas en skyldighet att inom allmänt tillgängliga telenät leverera teletjänster till den som efterfrågar dem. Banverkets resurser är dimensionerade för att i första hand motsvara järnvägens behov såväl vad gäller nätkapacitet som organisation. Ett krav på att leverera nätkapacitet till den som efterfrågar sådan kapacitet skulle äventyra Banverkets möjligheter att säkerställa järnvägens kort- och långsiktiga behov av effektiva och säkra telekommunikationer.

Beträffande tillståndsprövningen anför *Telestyrelsen* att funktionsansvaret för telesystemet motiverar att prövningen i vissa fall bör kunna mynna ut i att sökanden inte får något tillstånd. Prövningen bör enligt styrelsen syfta till att förebygga bortfall av funktioner i ett allmänt tillgängligt telenät genom en operatörs konkurs eller bristande resurser i övrigt. Den bedömning som skall göras måste, framhåller styrelsen, avse såväl sökandens förmåga att följa föreskrifter och villkor som dennes förmåga att under de förutsättningar som därvid föreligger erbjuda den ifrågavarande tjänsten. En fråga som enligt *Telestyrelsen* bör behandlas är om ny prövning skall ske vid överlåtelse av en anläggning eller ett företag där verksamheten bedrivs. Styrelsen anser att åtminstone en anmälningsplikt torde behövas, men pekar på att situationen också bör kunna regleras genom tillståndsvillkor. I fråga om utredningens exemplifiering av olika villkor för tillstånd anför *Telestyrelsen* att samtrafikvillkor bör tas in i lagtexten som ett ytterligare exempel. Enligt styrelsen är det mest ändamålsenliga sättet att föreskriva om samtrafik att styrelsen kan göra det genom villkor i det enskilda fallet. *Telestyrelsen* menar vidare att även deltagande i nummerplanering och villkor om ny prövning vid ägarförändringar bör tas in som exempel på vad tillståndsvillkor kan avse. För att få kontroll över sådant som korssubventionering hos teleföretag bör man enligt *Telestyrelsen* inte begränsa möjligheten att föreskriva om särskilt redovisningssystem till den tillståndspliktiga verksamheten utan den bör avse tillståndshavarens hela verksamhet, vilket bör framgå av telagen. Även *Riksrevisionsverket*, *ICC*, *Sveriges Industriförbund*, *Näringslivets Telekommitté* och *AB NordicTel* anför att möjligheten att bedöma korssubventionering måste grundas på all bedriven verksamhet. *RRV* understryker vidare att det måste vara möjligt att justera tillståndsvillkor med tanke på den snabba tekniska utvecklingen. I syfte att minska osäkerheten för operatörerna anser emellertid *RRV* att tillståndsmyndighetens befogenheter i detta hänseende bör definieras klarare. *ICC*, *Sveriges Industriförbund* och *Näringslivets Telekommitté* samt *Comvik GSM AB* och *Tele2 AB* anser att förbud mot korssubventionering, skyldigheter avseende särredovisning, förbud mot att otillbörligt gynna egen konkurrensutsatt verksamhet samt en skyldighet att tillhandahålla information bör kunna utgöra villkor för tillstånd. Beträffande giltigheten för tillståndsvillkor anför *ICC* m.fl. att det bör vara möjligt för tillståndsmyndigheten att ändra villkor under löpande giltighetstid, även mot tillståndshavarens bestridande, om detta föranleds av dennes

bristande uppfyllelse av tidigare meddelade villkor, att myndigheten bör kunna förbehålla sig rätten att ändra tillståndsvillkoren under villkorsperioden och att meddelade villkor bör vara offentliga. NordicTel anför vidare att det inte finns skäl att anpassa giltighetstiden för villkor enligt telelagen avseende mobila teletjänster till den tillståndstid som kommer att bestämmas enligt lagen om radiokommunikation. I stället anser NordicTel att huvudregeln, dvs. att tillstånd skall gälla tills vidare, bör omfatta även verksamhet med mobila teletjänster. Enligt NordicTel saknar utredningens argument för avvikelse från huvudregeln om ett effektivt utnyttjande av radiofrekvensspektrum relevans för bedömningen av tillståndstiden enligt telelagen. Däremot menar NordicTel att det eventuellt kan finnas skäl att anpassa giltighetstiderna för vissa tillståndsvillkor enligt telelagen och tillstånd enligt lagen om radiokommunikation under förutsättning att ett sakligt samband finns mellan tillståndsvillkoren och tillståndet. NordicTel anför att mobilteleverksamhet innebär mycket stora investeringar i nät under en lång följd av år och att det även mot den bakgrunden inte finns skäl till en tidsbegränsning enligt telelagen utan endast enligt kriterierna i lagen om radiokommunikation. Om tillstånden tidsbegränsas skulle detta enligt NordicTel innebära att nya ansökningar och ett nytt förfarande med allmän inbjudan till ansökan skulle krävas när tillståndstiden löper ut. I fråga om ett sådant ansökningsförfarande anför NordicTel att detta uttryckligen bör begränsas till att avse nya system. Om tillstånd för verksamhet med mobila teletjänster tidsbegränsas torde det enligt NordicTel under alla förhållanden vara nödvändigt att undanta ansökningar om förnyade tillstånd från det av utredningen föreslagna stadgandets tillämpningsområde.

Konkurrensverket anser att rätten att driva verksamhet inte bör knytas till en skyldighet att tillhandahålla telefonitjänst i olika delar av landet. En sådan skyldighet skulle enligt Konkurrensverket kunna hämma nyetableringar och leda till en för konkurrensen negativ korssubventionering. Detta menar Konkurrensverket skulle försämra möjligheterna att nå de telepolitiska målen. Konkurrensverket anser att samhällsåtaganden av olika slag så långt möjligt bör upphandlas i konkurrens mellan olika företag. *Konsumentverket*, som menar att Telestyrelsen bör få ett övergripande ansvar för bevakning av hushållsmarknaden för att där fånga upp konsumentsynpunkter och klagomål, anser att operatörernas skyldigheter i fråga om konsumentinflytande och reklamationshantering bör kunna tas in som tillståndsvillkor. Som en yttersta konsekvens bör enligt Konsumentverket tillståndet för en operatör kunna återkallas om denne inte uppfyller sina skyldigheter. *Räddningsverket* framhåller att lagen bör omfatta ett ansvar för teleföretagen att upprätthålla en hög säkerhetsnivå i sina nät med avseende på 90 000-funktionen med tillhörande telefunktioner. *STATTEL-delegationen* anser att standardiseringens betydelse bör markeras genom att detta införs i telelagen som exempel på villkor som kan ställas upp för tillstånd. *Handikappförbundens Centralkommitté* och *Synskadades Riksförbund* framhåller att operatörer enligt villkor bör vara skyldiga att anpassa verksamheten till människor med funktionshinder.

4.4.1 Tillståndsprövning i allmänhet

Som redovisats i fråga om skälen för ett tillståndskrav för vissa verksamheter på teleområdet är detta krav inte betingat av en avsikt att begränsa möjligheterna att bedriva televerksamhet. Avsikten är i stället den motsatta. Tillståndskravet med därtill hörande möjligheter att bestämma villkor för hur verksamheten skall bedrivas är närmast motiverat av behovet att kunna styra de största aktörerna för att därigenom bl.a. nå förutsättningar för en fungerande marknad med ett flertal teleoperatörer. Härvidlag finns det behov av att se till att regionalpolitiska och sociala åtaganden inom ramen för den beslutade telepolitiken blir uppfyllda. Även i vissa andra avseenden kan det finnas skäl att ha möjlighet att inom ramen för de telepolitiska målen kunna ställa upp bestämda krav på de betydelsefulla operatörerna. Min uppfattning är således att tillståndskravet i sig inte bör medföra något särskilt hinder för den som vill etablera sig på den svenska telemarknaden.

Prövningen av en ansökan om att bedriva tillståndspliktig televerksamhet skall därför göras med utgångspunkt i att den bör leda till ett positivt utfall för sökanden, dvs. att ansökan skall beviljas. En ansökan bör således avslås endast då det närmast är klarlagt att sökanden, med iakttagande av aktuella föreskrifter och de tillståndsvillkor som tillståndsmyndigheten finner skäligt att ställa upp för verksamheten, inte har möjlighet att erbjuda den ifrågavarande tjänsten. Det får anses rimligt att en prövning i någon mån kan göras utifrån de blivande kundernas perspektiv. Att fungerande telekommunikationer är något mycket viktigt för ett effektivt näringsliv har påtalats i skilda sammanhang. Det företag som vänder sig till en viss teleoperatör för att få hjälp med telekommunikationerna kan därmed bli helt beroende av att dennes tjänster fungerar. Huvudsakligen får det ankomma på den som står i begrepp att sluta avtal med ett teleföretag att själv bedöma om företaget uppfyller de krav som ställs på servicenivå, tillförlitlighet, varaktighet, etc. Det förhållandet att teleföretaget har tillstånd enligt telelagen eller på annat motsvarande sätt står under tillståndsmyndighetens tillsyn kommer emellertid sannolikt att uppfattas som en slags auktorisation med åtföljande kvalitetsstämpel. Dessa omständigheter talar för att det bör finnas ett visst, om än begränsat, utrymme för att lämna en ansökan utan bifall.

Den prövning som skall företas bör göras mot det övergripande ändamålet att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer. Vad som skall kunna föranleda avslag på en ansökan skall därför vara omständigheter hos sökanden som gör att denne inte kan förväntas uppfylla rimliga krav på att tjänsterna tillhandahålls under en längre tid, att tjänsterna inte uppfyller rimlig kvalitet eller att erforderlig kapacitet inte är tillgänglig för att tillhandahålla de erbjudna tjänsterna. Det närmare innehållet i dessa krav bestäms framför allt i samband med att de villkor som det sökta tillståndet bör förenas med övervägs. Tillståndsprövningen blir så till vida beroende av tillståndsvillkoren att prövningen av om tillstånd skall beviljas skall göras med utgångspunkt i bl.a.

de villkor som skall gälla för verksamheten. Detta torde leda till att verksamhet av mindre omfattning och betydelse inte kommer att drabbas av särskilt ingripande krav.

Att närmare beskriva vilka fall som bör föranleda avslag är förenat med betydande svårigheter. Ett exempel som kan nämnas är att det bör finnas möjlighet att hindra den som till följd av brott mot föreskrifter eller villkor fått ett tidigare tillstånd återkallat att erhålla ett nytt tillstånd.

Utvecklingen på teleområdet går fort och det är viktigt att utrymme finns för anpassning till ändrade förutsättningar. Med den allmänna inriktning som jag angett, nämligen att presumptionen skall vara att en ansökan leder till ett positivt utfall för sökanden, får det ankomma på tillståndsmyndigheten att i den praktiska tillämpningen närmare bestämma hur högt kraven för ett tillstånd i de olika fallen bör ställas. Som påpekats i det tidigare kommer denna bedömning att vara nära sammanbunden med övervägandena om de villkor som bör ställas för rätten att utöva den sökta verksamheten (se avsnitt 4.4.4).

4.4.2 Tillståndsprovning för tillhandahållande av mobila teletjänster

I föregående avsnitt har jag redogjort för vad som bör gälla i fråga om tillståndsprovningen i allmänhet, alltså vad som bör gälla för alla sökande som önskar erbjuda tillståndspliktiga tjänster.

För teletjänster som har abonnentanslutningen uppbyggd på radioanvändning blir det fråga om en utvidgad tillståndsprovning. Bakgrunden till detta är att frekvensutrymmet är begränsat och att telesystem som utnyttjar radio för anslutning av abonnenter därför inte kan etableras i hur stor omfattning som helst. Denna tillståndsprovning är tänkt endast för den som vill tillhandahålla mobila teletjänster i allmänt tillgängligt tele nät. För närvarande finns endast ett begränsat antal system som skulle omfattas av bestämmelsen. Det är bl.a. Televerkets två mobiltelefonsystem NMT 450 och NMT 900, Comviks analoga mobiltelefonsystem, Televerkets personsökningssystem MBS och Minicall, Comviks personsökningssystem Metagram samt Televerkets mobila datakommunikationssystem Mobitex. Beslut om tilldelning av radiofrekvenser har fattats också för tre operatörer av det alleuropeiska cellulära mobiltelefonsystemet GSM. Tilldelning har skett till Televerket, Comvik GSM AB och AB NordicTel.

Nämnda system har tilldelats frekvenser enligt bestämmelserna i radiolagen (1966:755). I vissa fall har besluten efter överklagande fattats av regeringen. Det förslag till lag om radiokommunikation som jag tar upp i det senare är avsett att uppfylla regeringsformens krav på lagreglering av de grundläggande förutsättningarna för radioanvändning. Enligt detta lagförslag skall det även fortsättningsvis gälla krav på tillstånd för att få inneha och använda radiosändare. I tillståndsbeslutet skall innefattas att sökanden tilldelas en viss frekvens, vilken får utnyttjas under närmare angivna förutsättningar. Bestämmelserna för tillståndsgivningen är i lagförslaget uppbyggda så att en ansökan om att få använda radiosändare skall beviljas om inte i lagen angivna hinder mot bifall föreligger. Ett

sådant hinder är att radioanvändningen riskerar att skadligt påverka annan tillåten radioanvändning i Sverige eller i utlandet. Ett annat hinder mot bifall är att radioanläggningen i fråga inte uppfyller rimliga tekniska krav. Den sökta radioanvändningen får inte heller leda till att rimlig beredskap för utveckling av befintliga eller nya radioanvändningar inte kan upprätthållas.

När det skall introduceras nya radiotjänster eller så väsentligt ändrade tjänster att de kan jämföras med nya, kan det komma att uppstå situationer då en prövning av varje ansökan för sig efter hand inte är en lämplig ordning med hänsyn dels till intresset av frekvenseffektivitet, dels till intresset av att få till stånd rimliga konkurrensförutsättningar. Om det kan förväntas intresse från flera håll att driva den nya tjänsten – det kan exempelvis röra sig om ett nytt mobiltelefonsystem – och det kan antas att det inte är möjligt att med bibehållande av rimlig frekvenseffektivitet låta alla få plats i frekvensspektrum föreligger omständigheter som pekar på att det kan finnas anledning att tillgripa en ordning med offentlig inbjudan till ansökan.

Den grundläggande regleringen för användning av radio som föreslås, alltså förslaget till lag om radiokommunikation, kommer inte alltid att ge tillräcklig ledning för tillståndsmyndigheten att fatta beslut. Den föreslagna lagen kan nämligen knappast anses innehålla heltäckande bestämmelser som direkt hanterar en situation innefattande krav vid val av en eller flera ur en grupp sökande för en bestämd radioanvändning inom ett visst begränsat frekvensområde. Därför bör en möjlighet ges till ett särskilt förfarande för att välja ut vem av flera sökande som skall få tillstånd att driva nya telesystem med abonnentanslutning på radio när det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för dessa inte är tillräckligt för att ge tillstånd till alla som vill driva sådan verksamhet. Därvidlag kan det behövas särskilda föreskrifter för urvalet. Dessa föreskrifter bör lämpligen meddelas inom ramen för telelagen. Som *Lagrådet* påpekat bör ett bemyndigande att meddela föreskrifter anges avse de sakliga grunder som skall tillämpas.

Enligt förslaget till lag om radiokommunikation är utgångspunkten att sådana regler skall ges i form av lag. Bakgrunden härtill är den betydelse som rätten att använda radio har från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt. Detta gäller för den övergripande reglering som avser alla möjliga former av radioutnyttjande inklusive sådana som har karaktär av massmedier. Lagformen torde också krävas om det gäller att ge föreskrifter om urval av tillståndshavare för radioanvändning som har direkt betydelse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt, exempelvis tilldelning av frekvenser för rundradioutsändningar. Däremot torde föreskrifter som innehåller vad som skall vara bestämmande för att utse tillståndshavare för verksamhet inom området mobila teletjänster knappast ha denna betydelse. Sådana föreskrifter bör rymmas inom den grupp av föreskrifter som kan delegeras till regeringen eller förvaltningsmyndighet att meddela. I telelagen bör det i enlighet härmed tas in en föreskrift om att det för tillståndsprövning av ansökningar om att tillhandahålla mobila teletjänster inom allmänt tillgängligt telenät skall vara möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att ge före-

skrifter om vad som skall vara bestämmande för att utse tillståndshavare. Av naturliga skäl måste sådana föreskrifter utformas mot bakgrund av det system som avses. Vissa möjligen kommande radiotillämpningar inom telelagens område är redan kända och det kan finnas skäl att inom en relativt närliggande framtid överväga att ge föreskrifter för några av dessa.

Det som jag syftar på är bl.a. det alleuropeiska, landbaserade, allmänt tillgängliga, radiobaserade personsökningssystemet kallat Europeiska radiomeddelandesystemet ERMES. I specifikationerna för detta system sägs bl.a. att det skall tillåta samtidig drift av två eller flera oberoende system inom samma geografiska område. Av blivande föreskrifter kan lämpligen framgå hur många operatörer som skall finnas i Sverige, vilka krav som bör ställas på den som vill driva ett system inom ERMES med avseende på exempelvis täckningsgrad och tillhandahållande av grundtjänster samt vad som i övrigt skall ha betydelse vid utseende av tillståndshavare. Jag tänker även på ett nytt system kallat DCS 1800 (Digital Cellular System), som baseras på GSM-standarden men där anslutningen av abonnenter skall ske inom 1,8 GHz-bandet. Detta system kallas ibland PCN (Personal Communication Network) eller persontelefon. En variant av dessa system kallas DECT (Digital European Cordless Telephone). För att systemen skall fungera torde det disponerade frekvensutrymmet inte kunna vara alltför begränsat. Det kan därför komma att krävas särskilda föreskrifter för förfarandet att utse ett begränsat antal operatörer. Sådana föreskrifter kan, som *Lagrådet* påpekat, meddelas med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

4.4.3 Tillståndstidens längd

Mina överväganden i frågan om prövning av ansökningar om tillstånd bygger, som framgått av det nyss sagda, på att kravet på tillstånd för att driva viss verksamhet, om man bortser från mobila teletjänster, endast undantagsvis skall innebära en begränsning av möjligheterna att få etablera sig på telemarknaden. Någon ändring av gällande inriktning mot en öppen telemarknad i Sverige är alltså inte i någon del avsedd. Från statens sida skall de åsyftade målen om effektiva telekommunikationer m.m. nås företrädesvis med hjälp av tillståndsvillkor och föreskrifter.

Det finns med det anlagda synsättet knappast några skäl att tidsbegränsa meddelade tillstånds giltighet. Den som har fått ett tillstånd för en viss verksamhet bör kunna räkna med att tillståndet som sådant kommer att gälla utan någon särskild tidsbegränsning. En annan sak är att de med tillståndet förenade villkoren måste kunna ändras under tillståndets bestånd (se avsnitten 4.4.4 och 4.4.5). Huvudregeln beträffande tillståndsbesluten i sig bör vara att tillstånden skall gälla tills vidare. Det bör emellertid finnas möjlighet att återkalla meddelade tillstånd men endast om tillståndshavaren inte driver verksamheten i enlighet med villkor eller föreskrifter.

Det nyss sagda om en obegränsad tillståndstid gäller dock inte för alla fall. Vad gäller verksamhet som avser tillhandahållande av mobila teletjänster gör sig strävandena rörande ett effektivt utnyttjande av radiofre-

kvensspektrum påminna. Som nyss påpekats innebär förslaget till lag om radiokommunikation att tillstånd till användningen av radioutrustning och därmed följande frekvensupplåtelse skall vara tidsbegränsade. Bakgrunden till detta synsätt är att det efter ett bestämt antal år med användning av vissa frekvenser för en verksamhet skall finnas möjlighet att se till att befintliga system görs ännu mera spektrumeffektiva eller att ändra användningen av ett frekvensutrymme så att nya och mera effektiva system skall kunna beredas plats. För verksamhet med mobila teletjänster, som ju karakteriseras av att abonnentanslutningen kräver att ett visst frekvensutrymme disponeras, bör mot denna bakgrund även tillståndet enligt telelagen kunna tidsbegränsas. I likhet med vad utredningen har föreslagit anser jag att det bör eftersträvas att giltighetstiden blir densamma som kommer att gälla enligt lagen om radiokommunikation. Grunden härför är det nära sambandet med tillståndsprövningen enligt förslaget till lag om radiokommunikation. Enligt såväl denna lag som telelagen bör rimlig hänsyn tas till tillståndshavarens krav på avkastning på gjorda investeringar, vilka såsom framhållits av NordicTel är betydande beträffande mobilteleverksamhet.

I telelagen bör denna möjlighet till avvikelse från huvudregeln om att tillstånd skall gälla tills vidare i enlighet med vad *Lagrådet* har föreslagit uttryckas på så sätt att tillstånd som avser tillhandahållande av mobil tele-tjänst får tidsbegränsas.

NordicTel har vidare pekat på sambandet mellan en bestämd tillståndstid för tillhandahållande av mobila teletjänster och förfarandet med allmän inbjudan till ansökan. Som jag ser det kan det knappast anses rimligt att den som efter ett ansökningsförfarande har fått tillstånd för viss verksamhet på nytt skall genomgå en bedömning enligt ett sådant förfarande när tillståndstiden löper ut. Detta bör i vart fall gälla om det är enahanda verksamhet som skall bedrivas.

Om det däremot rör sig om nya tjänster bör ett inbjudningsförfarande användas, dvs. att tillståndshavare utses sedan alla de som kan komma i fråga genom en allmän inbjudan getts tillfälle att komma in med en ansökan. Detsamma gäller när befintlig verksamhet med mobila teletjänster på grund av väsentligt ändrade förutsättningar i tekniskt eller annat hänseende bör prövas på nytt. Dessa förändringar bör då vara så påtagliga att det närmast kan anses vara fråga om att det kommer att tillhandahållas en ny tjänst eller i vart fall en väsentligt ändrad tillämpning av en tjänst. De närmare föreskrifter härom som behövs bör meddelas av regeringen eller, om regeringen bestämmer det, av tillståndsmyndigheten.

4.4.4 Tillståndsvillkor

Min bedömning att det för viss slags televerksamhet skall krävas tillstånd bygger, som nyss redovisats, bl.a. på att det med en sådan ordning blir möjligt att utforma villkor som avpassas individuellt till resp. tillståndshavare. Det ges härigenom möjlighet för Telestyrelsen att inom ramen för lagen aktivt påverka utvecklingen på teleområdet och mot bakgrund

av olika tillståndshavares förutsättningar bestämma villkor som främjar en utveckling för uppfyllelse av de telepolitiska målen.

För vissa förhållanden kan det emellertid vara lämpligare att bestämmelserna ges i form av föreskrifter, alltså generellt bestämda regler. Sålunda kan det finnas skäl att välja föreskrifter, om det som skall regleras skall gälla lika för alla eller för en bestämd grupp av aktörer som låter sig bestämmas i generella termer. Om bestämmelserna skall gälla inte bara för dem som driver tillståndspliktig verksamhet utan även för andra på telekommunikationsområdet måste givetvis föreskriftsformen användas.

I det följande redovisar jag mina överväganden angående vad tillståndsvillkoren skall kunna innehålla. I senare avsnitt kommer jag att separat ta upp vissa frågor som jag föreslår skall regleras med föreskrifter. Redan här vill jag emellertid peka på att det inte alltid är möjligt att dra en skarp gräns mellan dessa båda former för regelgivning. Det kan därför förekomma att vissa förhållanden för den tillståndspliktiga verksamheten kommer att regleras såväl av villkor som av föreskrifter. Den närmare anpassningen härvidlag bör överlämnas företrädesvis åt tillståndsmyndigheten, som inom ramen för vad som medges i lagen och mot bakgrund av utvecklingen på teleområdet får bedöma vilket slag av reglering som är mest lämplig för att nå lagens syften.

De tillståndsvillkor som ställs upp skall bestämmas mot bakgrund av de syften som lagen skall främja. Den nya innebörden i begreppet effektiva telekommunikationer har jag angett i det föregående (avsnitt 4.1). Vid tolkningen av hur dessa syften skall tillämpas på de olika verksamheter som är tillståndspliktiga har tillståndsmyndigheten anledning att beakta de bakomliggande uttalanden som finns redovisade i samband med att de nuvarande telepolitiska målen bestämdes (prop. 1987/88:118, bet. 1987/88:TU28, rskr. 1987/88:402). Ledning för tillämpningen kan också hämtas i senare riksdagsbeslut, där det har gjorts vissa preciseringar av målen. Jag tänker då främst på riksdagsbelutet med anledning av propositionen om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369). Visserligen ger ställningstagandena såvitt avser mål och inriktning på teleområdet visst tolkningsutrymme men betydelsen av detta förhållande bör inte överdrivas. Det får anses ligga i sakens natur att tillståndsmyndigheten inte utan bärande skäl ställer upp villkor som är betungande för tillståndshavaren. Som jag senare kommer att beröra närmare finns det i detta sammanhang anledning att beakta att myndighetens beslut i här aktuella avseenden blir möjliga att överklaga till domstol. Detta förhållande torde också vara ägnat att motverka att det ställs upp villkor för verksamheten som inte är rimliga.

I lagen bör lämpligen ges vissa exempel på förhållanden som kan regleras i form av villkor för tillståndshavare. Det skall understrykas att uppräknningen av olika förhållanden som föreslås i telelagen inte är avsedd att vara uttömmande. Villkor för tillståndspliktig verksamhet kan avse även andra förhållanden inom ramen för lagen. Dessutom bör det finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, Telestyrelsen, att tillföra ytterligare föreskrifter om tillståndsvillkor.

Vissa remissinstanser har kommit med förslag till komplettering av utredningens förslag i fråga om tillståndsvillkor som man anser bör finnas med i den exemplifiering som görs i lagen. Det gäller t.ex. standardiseringsfrågor, förbud mot korssubventionering och förbud mot att otillbörligt gynna egen konkurrensutsatt verksamhet. Telestyrelsen menar att samtrafikvillkor, deltagande i nummerplanering och villkor om ny prövning vid ägarförändringar bör finnas med i lagen som exempel på vad tillståndsvillkor kan avse. Konsumentverket anser att skyldigheter avseende konsumentinflytande och reklamationshantering bör kunna utgöra tillståndsvillkor.

Som redan sagts är det tillståndsmyndighetens sak att formulera tillståndsvillkoren. Även om lagens syften ger inriktningen för vad villkoren kan avse, finns härigenom ett visst spelrum för myndigheten i villkorsgivningen. I lagen bör endast vissa centrala villkor räknas upp. Jag anser inte heller att det finns skäl att kommentera varje förslag till exempel på tillståndsvillkor som har kommit fram under remissbehandlingen utan nöjer mig med att stryka under att varje villkor måste kunna direkt återföras till lagens syften. Beträffande några framförda synpunkter bör emellertid följande sägas. Såsom framhållits av STATTEL-delegationen är standardiseringsfrågorna väsentliga för fungerande telekommunikationer. Jag delar således delegationens uppfattning att krav på standard kan ges formen av tillståndsvillkor, men anser inte att exemplifieringen i lagen behöver omfatta sådana krav. Villkor för samtrafik kan röra tekniska eller ekonomiska frågor. I princip bestämmer dessa villkor det inbördes förhållande mellan två eller flera parter. De regler som ges för att styra detta förhållande skall därför ha lagform och inte formen av myndighetsföreskrifter. Mot bakgrund härav anser jag att samtrafikfrågor inte heller bör styras av tillståndsvillkor (se vidare avsnitt 4.6). Till skillnad från Telestyrelsen anser jag vidare att den reglering som behövs om nummerplanering bör ha föreskriftsform på grund av denna frågas generella betydelse (se avsnitt 4.7). Ägarförändringar har av Telestyrelsen angetts som exempel på tillståndsvillkor. Detta grundar sig på styrelsens uppfattning att villkor om vad som skall iaktas vid ägarförändringar hos tillståndshavaren bör kunna ges i tillståndet. För egen del kan jag – i vart fall för närvarande – inte se att det finns några bärande skäl för att inom ramen för telelagen reglera frågan om ägarförändringar hos tillståndshavare. Om det på sikt visar sig att det finns ett särskilt regleringsbehov i denna fråga får den aktualiseras på nytt. Konsumentinflytande och reklamationshantering kan inte heller anses lämpligt att ge regler om i en telelag även om Telestyrelsen som tillståndsmyndighet på telekommunikationsområdet kommer att få ta del av klagomål som enskilda konsumenter och olika kundgrupper kan komma att rikta mot tillståndshavare.

Kostnaderna för att ansluta och vidmakthålla telefonabonnemang skiftar väsentligt. Ofta är det således förenat med betydande kostnader för ett teleföretag att upprätta abonnemang i glesbygd, medan motsvarande anslutning i tätbebyggda områden vanligen kostar betydligt mindre.

Som framgått av det föregående skall staten ansvara för att alla erbjuds telefon varhelst i landet man bor. Alltså skall även de kostsamma anslutningarna göras. För närvarande är det endast Televerket som erbjuder telefonitjänst åt alla och envar i hela landet. På detta sätt uppfylls med nuvarande ordning målet att grundläggande telekommunikationer skall tillförsäkras alla till enhetliga priser för hushåll och företag.

Att Televerket ser till att det regionalpolitiska och sociala ansvaret i denna del uppfylls hänger samman med Televerkets roll som statligt verk och det bestämmande som riksdagen och regeringen utövar över hur verksamheten skall bedrivas.

En ny situation håller emellertid på att uppstå på telemarknaden med ombildning av Televerket till aktiebolag och nya operatörer som etablerar sig på marknaden och erbjuder telefonitjänst. Konkurrensen kan komma att skärpas mellan de olika aktörerna. Det kan vidare inte anses som självklart att Televerket efter ombildningen till aktiebolag utan vidare skall se till att det statliga ansvaret för telefoni i glesbygdsområden kommer att uppfyllas. I det läget att det skulle få menliga konsekvenser för det bolagiserade Televerkets möjligheter att konkurrera med nya aktörer kan det inte anses rimligt att endast detta bolag skall ha detta ansvar. I den nya situationen måste det finnas möjligheter för tillståndsmyndigheten att kunna verkställa det statliga ansvaret för att alla skall ha möjlighet att utnyttja telefonitjänsten, något som kan ske på olika sätt.

Enligt utredningen bör detta åstadkommas på så sätt att tillståndshavare åläggs skyldigheter genom tillståndsvillkor. Av remissinstanserna är det endast Konkurrensverket som har haft synpunkter på detta. Enligt verket skulle en sådan skyldighet kunna hämma nyetableringar. Konkurrensverket menar att samhällsåtaganden av olika slag så långt möjligt bör upphandlas i konkurrens mellan olika företag.

Även jag anser att ett förfarande med upphandling av betungande åtaganden är att föredra. För att en sådan ordning skall vara ändamålsenlig fullt ut bör emellertid upphandlingen kunna ske i konkurrens. Under över-skådlig tid framöver kommer konkurrenssituationen knappast att vara så utvecklad på telemarknaden. Av de olika modeller som är tänkbara för att klara det övergripande samhällseliga åtagandet beträffande telefoni är enligt min mening det av utredningen föreslagna villkorsförfarandet det lämpligaste. Det innebär således att tillståndsmyndigheten skall kunna ålägga tillståndshavare att erbjuda anslutning för telefonitjänst åt alla som efterfrågar denna tjänst. Ett tillståndsvillkor med denna innebörd bör alltså kunna föreskrivas. Det räcker emellertid inte med att kunna ålägga en inkopplingsskyldighet och skyldighet att underhålla anslutningen. För att erbjudandet om telefoni skall ha något värde för kunden och för att målet att alla skall ha råd att använda telefon skall sägas vara uppfyllt

måste villkorsbestämningen ha samband med den avgift som skall få uttaxeras av kunden. I linje med detta bör villkoret också uppta en bestämmelse om att anslutningen skall ske på samma abonnemangsvillkor som tillämpas för teleföretagets övriga kunder. Det bör härvid givetvis vara möjligt att ha olika taxestrukturer, såsom skilda taxor för hushåll resp. företag, hög- och lågförbrukartaxa, etc. Av villkorsbestämmelsen kan också behöva framgå vilka kvalitetskrav som skall vara uppfyllda för telefonitjänsten, dvs. i princip i enlighet med det som i dag gäller för Televerket med avseende på kvalitet och service, m.m. I sistnämnda hänseende bör beaktas särskilt krav på kvalitet såvitt avser nyttjande av telefax och datakommunikation via låghastighetsmodem.

Tillståndsmyndighetens bedömning av om en eller flera tillståndshavare skall åläggas att utföra de kostsamma anslutningarna är en besvärlig uppgift. I den nuvarande situationen, med endast en operatör som tillhandahåller telefonitjänst, torde det emellertid inte vara så stora svårigheter. Svårigheter kan uppkomma när någon eller några nya aktörer aktivt utnyttjar den inneboende snedbalansen i kostnadsbilden genom att ansluta endast inom lågkostnadsområden och därigenom tillskansar sig en kostnadsfördel i förhållande till det bolagiserade Televerket. Eftersom det för dagen knappast går att förutsäga hur marknaden kommer att se ut om några år, är det också svårt att mera bestämt ange grunderna för tillståndsmyndighetens bedömning. Det finns dock anledning att beakta betydelsen av att konkurrensförutsättningarna på marknaden inte snedvrids till följd av opåkallade olikheter för de skilda tillståndshavarna.

Samtidigt bör det, i enlighet med det som nyss angetts, redan nu finnas en möjlighet för regeringen eller telemyndigheten att i stället kunna träffa avtal med ett eller flera teleföretag, varvid företaget eller företagen åtar sig att mot en bestämd ersättning från staten ansluta abonnenter till telefonitjänst i hela landet. Som jag har pekat på i det tidigare kan detta ha vissa fördelar. För närvarande är det emellertid inte en realistisk ordning.

Vid mina överväganden angående tillståndsvillkor har jag utgått från att tillståndshavare, som genom ett villkor blir ålagda att ansluta även inte lönsamma kunder, som huvudregel skall göra detta utan särskild ersättning från staten. Visserligen kan det i stället övervägas ett system där kostnaderna för särskilt dyrbara inkopplingar m.m. finansieras genom avgifter. Mot bakgrund av den föreliggande marknadssituationen förordar jag emellertid, som nyss nämnts, det av utredningen föreslagna förfarandet att förena tillstånd med villkor. En sådan ordning gör det möjligt att uppfylla det statliga ansvaret för telefoniabonnemang i glesbygd och har den fördelen att den är förhållandevis enkel att administrera. Den innebär vidare att ett särskilt system för ekonomisk utjämning av skyldigheterna mellan olika aktörer inte måste skapas. Det bör här framhållas att det vid bestämmandet av de ekonomiska villkoren för samtrafik bör kunna beaktas kommersiellt betungande åtaganden som inte ersätts på annat sätt (se avsnitt 4.6).

Mina överväganden leder till att jag inte föreslår någon särskild avgiftsreglering för finansiering av olönsamma abonnemang för telefoni. Jag anser dock att den i det tidigare föreslagna bestämmelsen om möjlighet för staten att genom avtal med en eller flera tillståndshavare tillför-

säkra att enskilda och myndigheter får del av teletjänster och teleförbindelser skall kunna omfatta också avtal rörande tillhandahållande av olönsamma telefoniabonnemang. Det skall alltså vara möjligt att använda ett upphandlingsförfarande. I avsaknad av finansiering från telesektorn får en upphandling av olönsamma telefoniabonnemang i så fall ske med allmänna medel. Det bör emellertid framhållas att bestämmelsen annars främst är motiverad av att det direkt bör framgå av lagen att det kan finnas skäl att genom upphandling tillgodose behovet av teletjänster för handikappade (se avsnitt 5.8) resp. för försvaret (se avsnitt 5.7).

Skyldighet att tillhandahålla fasta teleförbindelser

Jag har i det tidigare uppehållit mig vid vikten av att den som har resurser i form av telenät också gör dessa resurser tillgängliga genom att hyra ut fasta teleförbindelser för telekommunikation till den som efterfrågar sådana (se avsnitt 4.3.3). Detta har betydelse bl.a. från konkurrenssynpunkt. I det sammanhanget pekade jag på EG:s direktiv om hyrda förbindelser.

Utredningens förslag innebär att den som driver tillståndspliktig verksamhet med att hyra ut fasta teleförbindelser skall kunna ges tillståndsvillkor innebärande att teleförbindelser på vissa villkor skall tillhandahållas den som efterfrågar sådana.

Banverket har i denna del fört fram kritik mot utredningens förslag som enligt verkets tolkning skulle äventyra möjligheterna att säkerställa järnvägens kort- och långsiktiga behov av effektiva och säkra telekommunikationer. Till detta bör följande sägas. Den som, oavsett verksamhetsform, hyr ut fasta teleförbindelser och har en sådan ställning på denna marknad att verksamheten är av betydelse för att få till stånd effektiva telekommunikationer eller konkurrens kommer att bli tillståndsskyldig. Det betyder att tillståndet kommer att kunna förenas med villkor om att hyra ut teleförbindelser till den som efterfrågar sådana. Denna skyldighet för den som disponerar överföringskapacitet i sådan omfattning som här avses och som ägnar sig åt uthyrning av kapaciteten har självfallet en begränsning. Den sträcker sig av uppenbara skäl inte så långt att det kan komma i fråga att ta i anspråk kapacitet som tillståndshavaren behöver för eget bruk eller för annan verksamhet som denne enligt föreskrifter eller på annat sätt är ålagd att svara för eller har behov av som reservkapacitet i sin verksamhet. Banverkets farhågor anser jag därför vara ogrundade.

För att säkerställa att det tillhandahålls fasta teleförbindelser som tillgodoser telelagens mål att åstadkomma effektiva telekommunikationer genom konkurrens som t.ex. i fråga om sådana hyrda teleförbindelser som avses i EG-direktivet bör tillståndsmyndigheten kunna ge bestämmelser i detta hänseende i form av villkor.

Televerksamhet bygger i betydande utsträckning på internationella överenskommelser. Detta är naturligt genom den betydelse som tilläggs möjligheterna att kunna kommunicera över gränserna. Även för nationell teletrafik blir vad som är bestämt i internationella församlingar styrande i viss utsträckning.

På det internationella området är samarbetet inom ramen för den internationella teleunionen (ITU) betydelsefullt. De konsultativa kommittéerna för telegrafi och telefoni (CCITT) respektive för radio (CCIR) fastställer regler för hur kommunikationerna på de olika områdena skall bedrivas. Vad gäller radioområdet är de mest betydelsefulla reglerna samlade i det s.k. radioreglementet. Genom förslaget till lag om radiokommunikation beaktas dessa regler för svenska förhållanden (se avsnitt 4.12). För telekommunikationsområdet i övrigt fastställs inom ramen för verksamheten i CCITT en lång rad rekommendationer om hur den internationella teletrafiken skall bedrivas. Dessa är formellt inte bindande för staterna men i praktiken har de avgörande betydelse för att trafiken skall fungera. På motsvarande sätt kan de standarder avseende tekniska specifikationer som skall gälla för gränssnitt ofta inte anses folkrättsligt bindande men i praktiken är det nödvändigt att de iakttas för att verksamheten skall fungera. Även andra internationella överenskommelser än de som jag har tagit upp här kan vara av stor vikt för fungerande telekommunikationer.

Det bör vara möjligt för tillståndsmyndigheten att genom villkorsbestämmelser se till bl.a. att den som vill driva verksamhet, som har samband med angivna slag av internationella överenskommelser, iakttar vad som rekommenderats för den ifrågavarande verksamheten.

Skyldighet att ta hänsyn till handikappades behov av teletjänster

Enligt de telepolitiska målen skall telesystemet utformas så att det möjliggör sociala hänsynstaganden. Alla bör på ett rättvist sätt få del av de fördelar som utvecklingen av teknik och tjänster på telekommunikationsområdet innebär. Det gäller inte minst de handikappade som har fått nya möjligheter till aktivitet och delaktighet genom den nya tekniken (prop. 1987/88:118 s. 13 och prop. 1990/91:87 s. 150).

Så långt det är tekniskt möjligt och resursmässigt rimligt skall staten se till att handikappade får möjlighet att utnyttja telefoni-tjänsten. För att detta skall bli möjligt kan det krävas tillgång till vissa tilläggstjänster, exempelvis texttelefon och nummerupplysning. Det kan också krävas särskilt anpassade telefonapparater, m.m.

Driften av tillståndspliktig verksamhet med tillhandahållande av telefoni-tjänst kan med den utveckling av terminalmarknaden som varit under senare år knappast sägas vara naturligt förbunden med försäljning av terminaler. Visserligen säljer Televerket terminaler, men detta är snarast att betrakta som en separat verksamhetsgren utan något nödvändigt samband med tillhandahållandet av telefoni-tjänsten eller andra teletjänster. Det

finns därför enligt min mening knappast något reellt motiv för att ålägga den som driver ett telefonnät att tillhandahålla vissa slag av terminaler.

Vad däremot gäller att tillhandahålla tjänster inom telenätet är förhållandena andra. Det bör därför vara möjligt att, såsom understrukits av vissa remissinstanser, som förutsättning för rätten att tillhandahålla telefonitjänst ställa upp villkor med det innehållet att tillståndshavaren skall ombesörja att nummerupplysning, texttelefonitjänst och liknande för handikappade särskilt viktiga tjänster finns att tillgå. Det bör vara möjligt för tillståndsmyndigheten att genom avtal med en eller flera tillståndshavare se till att tjänsterna finns tillgängliga. Alternativt kan tillståndshavare genom villkor åläggas att tillhandahålla särskilda teletjänster för handikappade och kompenseras med statsmedel för dessa uppgifter. Det finns skäl att erinra om att bestämmelser för offentlig upphandling därvid kan behöva beaktas (se vidare avsnitten 5.8 och 5.9).

Skyldighet att medverka till att det går att komma i kontakt med samhällets räddningstjänst

För närvarande kan man komma i kontakt med samhällets alarmerings- och räddningstjänst genom att ringa telefonnummer 90 000. Inom EG har initiativ tagits till införande av ett nytt gemensamt larmnummer. Numret blir 112.

Den som vill driva verksamhet med att tillhandahålla telefonitjänst bör kunna åläggas att, i likhet med vad som för närvarande gäller inom Televerkets nät, tillhandahålla en möjlighet att på ett enkelt sätt komma i kontakt med räddningstjänsten. Tillståndsmyndigheten bör, genom att i villkor ange vad tillståndshavaren har att iakttä i detta hänseende, kunna försäkra sig om att möjligheten att alarmera kommer att finnas. Det kan också finnas skäl att tillståndsmyndigheten mot bakgrund av tillståndshavarens verksamhet bestämmer vad denne har att rätta sig efter i fråga om alarmering. Detta kan exempelvis, såsom påpekats av Räddningsverket, avse vilken säkerhetsnivå som skall upprätthållas i telenäten.

Skyldighet att beakta totalförsvarets behov av telekommunikationer

Det är en given utgångspunkt att det även i den framtida situation då Televerket är ombildat till aktiebolag skall finnas en beredskap för kriser och krig på telekommunikationsområdet. I takt med att det tillkommer nya tillståndshavare med resurser som har betydelse för en fungerande televerksamhet bör dessa kunna åläggas att delta i försvarsberedskapen.

Mot bakgrund av resp. tillståndshavares betydelse bör tillståndsmyndigheten i villkorsform kunna bestämma vad som skall iakttas för att totalförsvarsaspekterna skall tillgodoses.

En tillståndshavare bör kompenseras av staten om han till följd av bestämmelser i ett tillståndsvillkor har att vidta åtgärder som har sin grund i beredskaps- och försvarsaspekter och som går utöver vad andra verksamheter av betydelse för totalförsvaret blir ålagda. Jag återkommer

Skyldighet att använda särskilda redovisningssystem

I förslaget till telelag ingår regler om bl.a. bestämning av taxor för telefonitjänst och uthyrning av fasta teleförbindelser. Den grundläggande utgångspunkten för taxesättning är att priserna skall vara baserade på kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten resp. förbindelserna. Vad gäller den ersättning som skall lämnas vid samtrafik mellan olika operatörers telenät föreslår jag att det i telelagen föreskrivs att den skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna (se avsnitt 4.6). EG:s antagna direktiv om hyrda teleförbindelser innehåller, vilket kan förväntas även i kommande direktiv avseende ONP för telefoni (voice telephony), bestämmelser som ålägger den nationella telemyndigheten att se till att det används redovisningssystem som gör det möjligt att kontrollera att taxorna är kostnadsorienterade.

De ovan upptagna reglerna gör det nödvändigt att kunna bestämma hur tillståndshavarna skall ordna sin redovisning eller på annat sätt presentera underlag för att möjliggöra en effektiv kontroll. Detta bör enligt min mening lämpligast ske genom tillståndsmyndigheten i form av tillståndsvillkor. Det krävs också möjligheter för myndigheten att ge bestämmelser om hur ett underlag skall hållas tillgängligt för myndigheten och information lämnas för kontroll av att telelagens regler följs i nu nämnda hänseenden. I linje med vad flera remissinstanser har framhållit anser jag det rimligt att krav på ett särskilt redovisnings- eller kalkylsystem i förekommande fall inte bör avse endast den del av tillståndshavarens verksamhet som är tillståndspliktig. Att all tillståndshavarens verksamhet skulle omfattas får emellertid – utom i undantagsfall – anses leda för långt. Villkor bör därför kunna ställas beträffande dels tillståndspliktig verksamhet, dels annan verksamhet som tillståndshavaren bedriver som har ett sådant samband med den förstnämnda verksamheten att uppgifter är nödvändiga för att kunna bedöma grunderna för tillämpade taxor e.d. I övrigt får det anses tillräckligt att tillståndsmyndigheten kan begära in uppgifter om den verksamhet som bedrivs. Givetvis bör kravet på tillståndshavare på underlag i form av exempelvis särskilda kalkylsystem inskränkas till vad som är nödvändigt för en tillräcklig kontroll.

Skyldighet att lämna ut vissa uppgifter om enskildas teleabonnemang och att publicera och i televerksamhet till allmänheten lämna ut motsvarande uppgifter hos annan tillståndshavare

Som jag återkommer till senare (avsnitt 4.10.3) bör i televerksamhet tystnadsplikt gälla för bl.a. uppgift om enskilds teleabonnemang. Mitt förslag i den delen kommer också att innefatta goda möjligheter för teleföretagen att kunna publicera abonnentnummer m.m. i telekataloger genom att abonnenterna i avtalen med teleföretagen efterger tystnadsplikten i detta hänseende. För att ytterligare säkerställa att sådana upp-

gifter avseende abonnenter hos samtliga tillståndshavare på den konkurrensutsatta teletjänstmarknaden på ett neutralt och ändamålsenligt sätt kan publiceras och genom t.ex. nummerupplysning tillhandahålls på ett enhetligt sätt för allmänheten bör tillståndsmyndigheten ha möjlighet att förena tillstånd enligt lagen med särskilda villkor i detta avseende. Sålunda bör tillståndsmyndigheten kunna ålägga en tillståndshavare en skyldighet dels att till en annan tillståndshavare lämna ut sådana uppgifter om enskildas teleabonnemang, dels att i egen telekatalog publicera och i sin verksamhet till allmänheten lämna ut sådana uppgifter om enskildas teleabonnemang som finns hos andra tillståndshavare. Om uppgifterna skall lämnas ut på ADB-medium gäller givetvis även bestämmelserna i datalagen (1973:289).

Med hänsyn till att berörda kataloguppgifter har upphovsrättsligt skydd enligt 49 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och till de kostnader som är förenade med uppfyllelsen av villkoren bör en tillståndshavare vars tillstånd förenas med sådant villkor alltid vara berättigad till skälig ersättning av den tillståndshavare i vars intresse villkoren meddelas. Även övriga villkor för uppfyllelsen bör vara skäliga.

4.4.5 Tillståndsvillkorens giltighetstid

Av mina i det föregående redovisade överväganden framgår att jag anser det vara mest ändamålsenligt att som huvudregel inte tidsbegränsa tillstånden. Det är endast om tillståndet gäller tillhandahållande av mobil teletjänst som det finns skäl att bestämma en viss tillståndstid. Detta hänger samman med den reglering för radioanvändning som jag föreslår i det senare. Det förhållandet att ett tillstånd att bedriva verksamhet inom teleområdet beviljas att gälla tills vidare bör emellertid inte hindra att det tillämpas en annan ordning vad gäller tillståndsvillkoren.

Utvecklingen på telekommunikationsområdet håller ett högt tempo. Möjligheterna att tillhandahålla teletjänster kan antas komma att utvidgas allteftersom nya tekniska lösningar introduceras. Nya aktörer kan förutses försöka komma in på marknaden. Marknadsbilden kan till följd av bl.a. dessa förhållanden komma att förändras redan en relativt kort tid efter det att de första tillståndshavarna har fått sina tillstånd och tillståndsvillkor fastställda. Angivna omständigheter, vilka av naturliga skäl kan vara svåra att förutse i detalj, nödvändiggör att det finns möjlighet att ändra meddelade tillståndsvillkor. Även andra förhållanden, såsom att riksdagen beslutar om en ändrad inriktning av telepolitiken och de syften som skall gälla för telelagens tillämpning, gör att det bör finnas möjlighet att ändra tillståndsvillkor.

Mot den angivna bakgrunden bör enligt min mening tillståndsvillkoren ha en bestämd giltighetstid, vilken i varje särskilt fall skall fastställas av tillståndsmyndigheten. Innan den bestämda tiden har löpt ut bör myndigheten ta upp frågan om nya och eventuellt ändrade villkor till behandling.

Frågan om hur lång tid som bör gälla för villkoren bör överlämnas åt tillståndsmyndigheten att ta ställning till i varje enskilt fall. Det är i detta

sammanhang viktigt att tillståndshavarna får rimliga förutsättningar att kunna planera sin verksamhet. Det får således inte bestämmas så korta villkorstider att det inte ges utrymme för vanliga affärsmässiga bedömningar av framtiden mot bakgrund av investeringsbehov, avkastningskrav, etc. Sådana avvägningar bör göras med stor noggrannhet oavsett vilken form av televerksamhet som är i fråga. Å andra sidan bör beaktas att utvecklingen går mycket fort inom detta område. Det är för vissa delar av teleområdet svårt att förutse utvecklingen redan på så kort sikt som tre till fem år. Detta förhållande gör att det inte är orimligt att villkoren kan omprövas efter relativt korta tidsperioder. Med hänsyn till villkorens varierande innehåll bör olika långa tider kunna användas för olika villkor.

Om villkoren fastställs med tillräcklig noggrannhet och efter grundligt övervägande av den överblickbara framtiden kan det antas att något behov av förändringar inte bör uppkomma under den tid som är bestämd. Det kan emellertid inte uteslutas att det trots allt inträffar omständigheter som gör att ett sådant behov blir påtagligt. Förhållandet att villkorstiden inte har löpt ut bör inte göra att det är omöjligt att ändra ett villkor. Tillståndshavaren bör dock som huvudregel vara skyddad från förändringar av betungande karaktär under den tid som villkoret skall gälla. Även om en ändring i och för sig innebär en börda för honom kan han finna att det bäst överensstämmer med hans långsiktiga intentioner att acceptera denna i den uppkomna situationen. Utan hans medgivande bör det emellertid inte komma i fråga att ändra villkoren under löpande giltighetstid. Det kan också vara så att ändringen kan innebära en lättnad i hans skyldigheter. I denna situation har han antagligen inga invändningar mot att medge ändringen. Samtidigt bör beaktas att andra tillståndshavare kan komma att beröras av en ändring av ett villkor. För att deras synpunkter skall bli kända för tillståndsmyndigheten bör det föreskrivas en skyldighet att höra dessa innan en ändring beslutas.

Om huvudregeln skall vara att ändringar av tillståndsvillkor inte skall kunna göras under den tid som ett villkor gäller kan det övervägas om inte myndigheten i villkorsbeslutet för bestämda ändamål skall kunna förbehålla sig rätten att göra ändringar i och tillägg till villkoren under löpande villkorsperiod. Flera remissinstanser menar att en ändring enligt förbehåll bör kunna ske. Även jag anser att en sådan ordning bör kunna godtas. För att inte inriktningen rörande förutsebarhet för tillståndshavaren skall kringgås är det av stor vikt att förbehållsvillkor formuleras tydligt. I övrigt bör, som redan angetts, någon ändring av tillståndsvillkor under löpande giltighetstid inte komma i fråga.

4.5.1 Bestämmelser om öppna nät

Mitt förslag: Den som har tillstånd till televerksamhet enligt telelagen skall vara skyldig att ansluta den som önskar detta. Denna skyldighet skall gälla oavsett om inkopplingen avser en slutanvändare eller någon som vid uthyrning av fasta teleförbindelser avser att använda dessa för vidareupplåtelse. Endast särskilt angivna hinder mot anslutning skall kunna föranleda att anslutning vägras.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna har i allt väsentligt lämnat utredningens förslag utan erinringar. Ett par remissinstanser har i sammanhanget pekat på svårigheterna att applicera EG:s rättsakter på de marknadsförhållanden som råder i Sverige.

Skälen för mitt förslag: De av riksdagen beslutade telepolitiska målen (prop. 1987/88:118, bet. 1987/88:TU28, rskr. 1987/88:402) anger bl.a. att staten skall ha ett ansvar för att det finns ett sammanhållet och öppet telenät. Det uttalades i det sammanhanget att det var angeläget att landets samlade teleresurser samordnades i ett sammanhållet telesystem. Det underströks också att det var viktigt att det gemensamma telenätets tillgänglighet underlättades på olika sätt. Telesystemet skulle vara öppet för alla i den meningen att det skulle vara lätt att ansluta sig till och använda de gemensamma teleanläggningarna (prop. 1987/88:118 s. 16 f).

EG-rådets direktiv den 28 juni 1990 om upprättande av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät, Open Network Provision, ONP (90/387/EEG) berör harmoniseringen av villkoren för öppen och effektiv tillgång till och användning av allmänt tillgängliga telenät och där så är tillämpligt allmänt tillgängliga teletjänster. I detta ramdirektiv anges bl.a., att det fullständiga införandet av en marknad för teletjänster inom hela gemenskapen kommer att främjas av ett snabbt införande av harmoniserade principer och betingelser för att tillhandahålla öppna nät. Det framgår vidare, att förutsättningar för att tillhandahålla öppna nät måste stämma överens med vissa principer och inte får förhindra tillgång till nät och tjänster annat än av hänsyn till allmänintressen. Sådana allmänintressen kallas i detta sammanhang för "väsentliga krav". Enligt direktivet gäller att villkor för tillhandahållande av öppna nät måste stämma överens med ett antal grundläggande principer, såsom att de måste baseras på objektiva kriterier och vara öppna och publiceras på lämpligt sätt samt att de måste garantera likformighet vid anslutning och i enlighet med gemenskapsrätten inte får vara diskriminerande. Dessa bestämmelser torde vara tillämpliga i de fall en stat åt en eller flera offentliga eller privaträttsliga organisationer (företag) har gett den eller dem rätten att inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla en tjänst eller utöva en viss verksamhet (speciella eller exklusiva rättigheter). Det framgår vidare av direktivet att väsentliga krav är krav som är hänförliga till nätets driftsäkerhet, bevarandet av nätets funktion, sam-

Enligt den i ramdirektivet angivna inriktningen har det utarbetats bl.a. ett direktiv om tillämpningen av ONP-principerna för verksamhet med uthyrning av fasta teleförbindelser (ONP – leased lines). Genom detta direktiv skall det åstadkommas dels en harmonisering av användningsvillkoren och taxep principerna för all uthyrning av fasta teleförbindelser inom allmänt tillgängligt telenät, dels en skyldighet för medlemsstaterna att se till att det finns vissa slag av teleförbindelser med harmoniserade tekniska specifikationer tillgängliga för förhyrning. Direktivet bygger på de angivna principerna att endast sådana begränsade användningsrestriktioner som kan hänföras till väsentliga krav får utgöra skäl för att vägra någon tillträde till nätet. Även om den exakta innebörden av de väsentliga kraven inte kan anses vara helt klar torde dessa innebära att den som har speciella eller exklusiva rättigheter att tillhandahålla fasta teleförbindelser för uthyrning får anses ha en mycket långtgående kontraheringsplikt gentemot den som vill hyra teleförbindelser.

Av direktivet framgår vad gäller tolkningen av "väsentliga krav" att dessa skall vara förenliga med innehållet i gemenskapsrätten. Med restriktioner på grund av hänsyn till nätets driftsäkerhet avses att den som tillhandahåller fasta teleförbindelser har rätt att avbryta förbindelsen, inskränka servicen och vägra tillträde till förbindelser om det råder en nödsituation, dvs. extraordinära förhållanden såsom extrema väderförhållanden, översvämning, åsknedslag, brand, strejk eller lockout, krig, militära operationer eller oroligheter. Bevarandet av nätets funktion (network integrity) innebär att operatören kan kräva att det används endast sådan terminalutrustning som uppfyller bestämmelserna i EG:s terminaldirektiv (91/263/EEG, jfr prop. 1992/93:72). Det är däremot inte tillåtet i detta sammanhang att begränsa användningsrätten till vissa tjänster utan användaren skall ha fullständig frihet att nyttja den hyrda förbindelsen för all slags verksamhet. Detsamma gäller med avseende på det väsentliga kravet rörande möjlighet till samverkan mellan olika tjänster. Är terminaldirektivets krav uppfyllda med avseende på de terminaler som skall användas får en upplåtelse av fasta teleförbindelser inte hindras under påstående av att därmed avses garantera interoperabilitet mellan tjänster. Vad gäller väsentliga krav med avseende på dataskydd får det enligt direktivet ställas upp inskränkningar i den mån det behövs för att säkra att bestämmelser om dataskydd, däribland skydd av personuppgifter som överförs eller lagras, kommer att följas.

Det har i skilda sammanhang framhållits vikten av att telemarknaden utvecklas så att det kommer att finnas teletjänster med det innehåll och den kvalitet som efterfrågas till så låga priser som möjligt. Ett sätt att åstadkomma detta är att förutsättningar finns för konkurrens mellan flera operatörer. Konkurrensens betydelse har poängterats vid flera tillfällen. Redan i de telepolitiska målen (prop. 1987/88:118 s. 16) slås det fast att staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningssidan och vid utveckling av teletjänster. I 1991/92 års budgetproposition uttalas med anledning av de telepolitiska målen framtida inne-

håll, att konkurrens är ett av de viktigaste medlen för att uppnå ett mångfacetterat utbud och låga priser (prop. 1991/92:100 bil. 7, s. 145).

För att åstadkomma konkurrens i utbudet av teletjänster är det viktigt att tillgången till telekommunikationer inte hindras. Hinder av olika slag skulle nämligen kunna göra att konkurrensförutsättningarna blev så olika att det i praktiken skulle visa sig svårt att nå det mångfacetterade utbud som eftersträvas och den prispress som en effektiv konkurrens leder till. För den teleoperatör som har en sådan ställning att han kan sägas vara dominerande på marknaden eller på någon del av marknaden kan det visserligen tänkas att generella konkurrensregler skulle komma att utgöra ett korrektiv mot ett eventuellt missbruk av ställningen. Det finns emellertid enligt min mening skäl att genom en bestämmelse i telelagen slå fast den grundläggande inriktning som bör råda specifikt på telekommunikationsområdet. Den som har tillstånd att inom allmänt tillgängligt telenät bedriva telefonitjänst eller tillhandahålla teleförbindelser skall således inte få ställa upp andra hinder mot anslutning till nätet än sådana som kan anses motiverade utifrån det allmännas intresse. Det intresse som jag i detta sammanhang tänker på svarar i huvudsak mot vad som enligt direktivet om öppna nät tas upp som väsentliga krav.

De redovisade övervägandena ligger väl i linje med den av riksdagen redan fastslagna inriktningen att telenätet skall vara sammanhållet och öppet. Den beslutade inriktningen bör i och för sig ses i belysning av den roll som Televerket har haft under lång tid som instrument för statsmakterna att genomföra samhällets intentioner på telekommunikationsområdet. Även om Televerkets roll kan komma att förändras genom att verket, efter det att flera nya aktörer har etablerat egna nät av betydelse, inte längre är den ende operatör som tillhandahåller telekommunikationer inom allmänt tillgängligt telenät anser jag inte att det finns skäl att avvika från den sålunda angivna inriktningen. Tvärtom finns det anledning att i en ny marknadssituation, med flera aktörer som bedriver verksamhet inom allmänt tillgängligt telenät, ställa motsvarande krav även på de nya operatörerna. Inriktningen att det skall finnas ett öppet nät bör således gälla generellt för tillståndspliktig verksamhet.

Den angivna regleringen om vilka hinder för anslutning som får ställas upp bör gälla i fråga om anslutning av såväl den som själv är slutanvändare som i de fall det gäller teleförbindelser som skall hyras för att användas för vidareupplåtelse, antingen det rör sig om ren vidareupplåtelse av överföringskapacitet eller det gäller överföring i kombination med någon form av tilläggstjänst. De hindrande förutsättningar för upplåtelse som en tillståndshavare skall ha rätt att ställa upp skall vara hänförliga till åtgärder som krävs för att möjliggöra samverkan mellan teletjänster. Tillträde till nätet får också hindras för att förebygga att nätet eller dess användare skadas eller att nätets drift störs. Vad gäller det möjliga hinder avseende dataskydd som anges i direktivet om öppna nät torde detta väsentligen komma att beaktas i de bestämmelser som jag föreslår om integritetsskydd för teleanvändare (se avsnitt 4.10).

EG:s bestämmelser syftar i huvudsak till fri rörlighet för – såvitt här är av intresse – teletjänster och tillhandahållande av fasta teleförbindelser. De riktar sig mot åtgärder som kan betraktas som tekniska

handelshinder eller som innebär ekonomisk eller annan diskriminering av aktörer på telemarknaden. Däremot åsyftas givetvis inte att åstadkomma en ordning där olagligt eller illojalt uppträdande skall behandlas på samma sätt som lagligt och lojalt. Detsamma gäller för inriktningen att det i Sverige skall finnas ett öppet telenät.

Som jag har påpekat är de av EG använda väsentliga kraven inte helt klara till sitt innehåll och därmed omfattning. Det får därför komma an på Telestyrelsen att, i belysning av det närmare innehåll som bestämmelserna kommer att få när de tillämpas inom EG och EES, ge den närmare bestämningen av vad som kan vara ett acceptabelt hinder.

För att det skall vara möjligt för Telestyrelsen att upprätthålla ett funktionsansvar för det sammanhållna telenätet (se avsnitt 5.7) bör det dessutom ges en föreskrift om att teletjänster av skilda slag och fasta teleförbindelser skall tillhandahållas under förhållanden som gör att rimliga krav på säkerhet i driften upprätthålls.

Det bör också finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de närmare föreskrifter i förevarande hänseenden som behövs. Det bör dock beaktas att det i vissa fall kan vara lämpligare att ge sådana bestämmelser i form av tillståndsvillkor. Som jag nyss har påpekat bör därvid tillämpningen av bestämmelserna inom EG beaktas.

Eftersom bestämmelser om tillträde till nät torde kunna få stor betydelse för bl.a. konkurrensförutsättningarna inom telekommunikationsområdet blir det en viktig uppgift för Telestyrelsen att övervaka bestämmelsernas efterlevnad. Genom de befogenheter som jag föreslår att myndigheten skall få för att utöva tillsyn bör det vara möjligt att göra denna tillsyn till ett verksamt instrument för att uppnå de angivna syftena.

Mitt förslag: I telelagen ges en föreskrift om att tillståndshavares taxor för användning av telefonitjänst till fast anslutningspunkt inom allmänt tillgängligt telenät och för tillhandahållande av fasta teleförbindelser i sådant nät skall vara kostnadsorienterade.

Det skall finnas en möjlighet för regeringen att genom föreskrifter avvika från principen om kostnadsorientering vad gäller telefonitjänst till fast anslutningspunkt. Härigenom skall det kunna föreskrivas ett pristak för denna teletjänst.

Den som begär eller tar emot ersättning i strid med föreskrifter om pristak skall kunna dömas till straff.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: *Televerket* understryker att den snabba händelseutvecklingen vad gäller konkurrenssituationen inom rikstrafik och utlands trafik leder till prisfall för båda dessa kategorier. Härigenom minskar enligt *Televerket* väsentligt möjligheterna för verket att med intäkter från utlands- och rikstrafiken täcka underskottet i lokalnäten. *Televerket* framhåller att fortsatta investeringar i lokalnätet bara kan motiveras om detta som sådant är en sund ekonomisk affär där intäkterna räcker för att täcka kostnaderna och ge en skälig vinst. Intäkterna kan, anför *Televerket*, bara komma från abonnenterna och från andra teleoperatörer i form av samtrafikavgifter, vilkas höjd bestäms av konkurrerande tekniska lösningar. Enligt *Televerket* blir följden oundvikligen högre priser för alla som använder lokalnätet, eftersom statliga subventioner anses uteslagna. *Televerket* anför att det på en konkurrensutsatt marknad är ofrånkomligt med kostnadsanpassad prissättning, vilket gör att det inte behövs någon bestämmelse om kostnadsorienterade taxor. Enligt *Televerket* kan dock en sådan reglering ha en funktion att fylla i ett övergångsskede om härmed avses att målet är att långsiktigt uppnå en sund prissättning på de tre delmarknaderna telefoni i utlandsnät, i riksnätet och i lokalnätet. *Televerket* menar vidare att den föreslagna pristaksregleringen bör utgå, eftersom den motverkar det långsiktiga syftet med prissättningen. Ett bättre alternativ är enligt *Televerket* att införa en särskild abonnemangstyp för lågförbrukare för att mildra effekterna av marknadsprissättningen. *Banverket* anser att regleringen av priserna behöver omfatta endast några få tjänster och bara gälla *Televerket*. Den av utredningen förordade tillämpning av principen om kostnadsbaserad prissättning för alla delområden och för alla teletjänster leder enligt *Banverket* till en omfattande byråkratisering, som främst gynnar de redan stora aktörerna som har uppbyggda egna resurser. Den främsta invändningen anser *Banverket* dock vara att principen bara skenbart ger en objektiv sanning. *Banverket* förordar en reglering bara av den dominerande leverantörens villkor på delområden utan fungerande konkurrens eller utan realistiska möjligheter till fungerande konkurrens medan prisreglering inte behövs på delområden med fungerande konkurrens eller med realistiska möjligheter att kon-

kurrens kan uppstå. *Telestyrelsen* framhåller att en kostnadsorienterad teletaxa är en nödvändighet för att utveckla en konkurrenssituation med flera likvärdiga aktörer på den svenska telemarknaden. *Statskontoret* menar att utgångspunkten för en taxereglering bör vara att det skall vara möjligt att göra vinster. Ytterligare principer är enligt *Statskontoret* att det inte behövs någon prisreglering för tjänster som verkligen tillhandahålls på konkurrensmarknader och att det för tjänster där marknaden domineras av en stor aktör räcker med reglering av den dominerande aktörens taxor. Liknande synpunkter förs fram av *LKD*. Enligt *LKD* bör det vara operatörerna som får göra avvägningen mellan kvaliteter och priser och värdera de risker som det innebär att marknadsföra tjänster på en konkurrensutsatt marknad. *LKD* anför i fråga om utredningens förslag om pristaksreglering att detta innebär att operatören tvingas korssubventionera den reglerade verksamheten genom att ta ut övervinster från annan verksamhet. Enligt *LKD* är det direkt olämpligt att på sådant sätt ålägga företag att leverera tjänster till priser som understiger det som är företagsekonomiskt motiverat. *LKD* menar att den framtvingade korssubventioneringen kan anses strida mot EG:s regler om kostnadsorientering. *Konkurrensverket* framhåller att behovet av att införa pristak för vissa abonnenter minskar i takt med att en fungerande konkurrens kommer till stånd även vad gäller hushållstelefonin, t.ex. genom den tekniska utvecklingen. *Statsanställdas Förbund* uppfattar utredningens förslag på så sätt att teleföretagen inte får möjlighet att tillämpa enhetstaxor ens inom olika kundgrupper vilket enligt förbundet omöjliggör varje form av korssubventionering mellan kunderna. Förbundet anför att detta torde vara samhällsekonomiskt ineffektivt och att regleringen bör kompletteras med en precisering av vilka kundkollektiv som kostnadsanpassningen skall avse, t.ex. företag och hushåll. *AB NordicTel* menar att mobil telefonitjänst bör undantas från tillämpningsområdet för en bestämmelse om kostnadsorienterade taxor, eftersom någon direkt motsvarighet till en sådan reglering ännu inte finns inom EG. *Tele2 AB* anser att det inte finns anledning att på den svenska telemarknaden ha en generell reglering enligt EG:s direktiv om öppna nät utan att angivna syften bör nås med tillståndsvillkor.

Skälen för mitt förslag:

Kostnadsorienterade taxor för telefoni och för uthyrning av fasta teleförbindinger

Prissättningen på teletjänstmarknaden och formerna för denna är centrala frågor för såväl skilda kundgrupper som de företag som tillhandahåller tjänsterna. Taxorna kan användas som instrument att direkt styra olika delmarknader. Det kan också lämnas över åt marknaden att bestämma priset för en tjänst. Detta förutsätter i allmänhet en i någon mening med avseende på konkurrensförhållandena fungerande marknad. I annat fall finns risk för kostnadsineffektivitet och överprissättning.

Betydelsen av att det finns förutsättningar för en effektiv konkurrens på telekommunikationsområdet har betonats i olika sammanhang. Det har härvid strukits under att förekomsten av konkurrens är av stor vikt för att det skall utvecklas en fungerande marknad med ett mångfacetterat utbud och låga priser (prop. 1991/92:100 bil. 7, s. 145). Ett viktigt medel, kanske det viktigaste, för att kunna konkurrera framgångsrikt är priset. Prissättningen kan emellertid också leda till att konkurrensen snedvrids i olika avseenden. En felaktig prissättning kan leda till skada såväl för den som tillhandahåller den efterfrågade tjänsten som för den som efterfrågar denna.

I 1986/87 års budgetproposition diskuterades frågan om en ökad kostnadsanpassning av teleavgifterna (prop. 1986/87:100 bil. 8, s. 181 ff, bet. 1986/87:TU17, rskr. 1986/87:212). Härvid hänvisades till att en genomgång av taxefrågan lett fram till slutsatsen att avgifterna för långdistanstrafiken borde sänkas för att bättre spegla Televerkets kostnader för den. Skälen härtill var bl.a. hänsynen till de allt starkare tendenserna till konkurrens på området. Det angavs vidare föreligga starka regionalpolitiska skäl för att minska kostnaderna för rikssamtalen. Som skäl för en ökad kostnadsanpassning anfördes även strävandena att i en konkurrenssituation på teleområdet värna om ett sammanhållet telenät. Med gällande taxesättning angavs att Televerket skulle komma att göra stora förluster och kraftigt subventionera konkurrenterna.

Frågan om teletaxor togs upp även i den telepolitiska propositionen år 1988 (prop. 1987/88:118 s. 15 och 18). Det angavs då som väsentligt att utbudet av andra än grundläggande telekommunikationer styrs av kundernas individuella preferenser och efterfrågan. Priserna för dessa tjänster skulle i princip kostnadsanpassas. Det angavs även föreligga skäl att bättre kostnadsanpassa avgifterna för grundläggande telekommunikationer, eftersom taxestrukturen i telefonnätet visade dålig överensstämmelse med Televerkets kostnader. Detta angavs i sin tur medföra bl.a. ett ineffektivt utnyttjande av teletjänsterna. Samtidigt anfördes att tillgången till telefon var en så grundläggande nytthet att taxesättningen borde spegla en vilja hos statsmakterna att se till att alla har råd att ha telefon.

Våren 1991 beslutade riksdagen att införa ett pristak för telefoni som innebar att telefontaxorna skulle få öka med högst 70 % av förändringen av nettoprisindex (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369). Pristaket kombinerades med ett krav på att Televerkets totalproduktivitet skulle öka med 3 %/år. Med det sålunda fastlagda prismålet och mot bakgrund av riksdagsbeslutet i anledning av 1986/87 års budgetproposition om en omstrukturering av taxorna bedömdes taxebesluten kunna fullt ut delegeras till Televerket.

Beslutet omprövades av riksdagen i december år 1991 (bet. 1991/92:FiU10, rskr. 1991/92:108). Riksdagen uttalade att pristaket för telefontaxorna borde formuleras om. Det framhölls att pristaket borde knytas till den del av verksamheten där Televerket saknar konkurrens, dvs. till hushållens telefonkostnader.

Våren 1992 återkom regeringen till riksdagen i taxefrågan (prop. 1991/92:150 bil. I:4). Regeringen angav att en analys av Televerkets

taxestruktur m.m. pågick inom regeringskansliet. I avvaktan på resultatet av det arbetet ansåg regeringen att någon genomgripande förändring av Televerkets taxor inom telefoniområdet inte skulle genomföras under år 1992. Mot bakgrund av det pågående utredningsarbetet ansåg riksdagen att tidpunkten för delegering av taxebesluten skulle bestämmas i samband med riksdagens ställningstagande till förslag om principer för taxesättningen (bet. 1991/92:TU23, rskr. 1991/92:349).

När teletaxorna och grunderna för dessa diskuteras bör även uppmärksammas EG-rådets direktiv (90/387/EEG) om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät (ONP-direktivet). De grundläggande principerna för de villkor som enligt direktivet skall gälla för tillhandahållande av öppna nät är följande.

- Taxor måste baseras på objektiva kriterier, speciellt då det gäller tjänster, och områden som innefattas av speciella eller exklusiva rättigheter måste i princip vara kostnadsorienterade, varvid skall gälla att fastställandet av den aktuella taxenivån skall fortsätta att ligga inom ramen för nationell lagstiftning och inte beröras av de villkor som gäller för tillhandahållande av öppna nät. När dessa taxor fastställs, bör ett av målen vara utformning av effektiva taxepprinciper inom hela gemenskapen, samtidigt som en allmän service garanteras åt alla.
- Taxorna måste vara transparenta och måste vederbörligen publiceras.
- För att ge användare möjlighet att välja mellan de individuella tjänstelementen, i den utsträckning tekniken så medger, måste taxor vara tillräckligt specifika i enlighet med konkurrensreglerna i Romfördraget. I synnerhet skall tilläggsfunktioner, som införs för att tillhandahålla speciella extra tjänster, i allmänhet debiteras, oberoende av övriga inkluderade funktioner och överföringen som sådan.
- Taxorna får inte vara diskriminerande och skall garantera likformig behandling.

Varje debitering för tillgång till nätresurser eller nättjänster måste enligt direktivet stämma överens med angivna principer och med konkurrensreglerna i Romfördraget. Vidare måste vid debitering hänsyn tas till principen om en rättvis fördelning av de övergripande kostnaderna för de använda resurserna och behovet av en rimlig avkastningsnivå för investeringar. Det sägs att det kan finnas olika taxor. Detta gäller i synnerhet för att hänsyn skall kunna tas till överskottstrafiken under högrafikperioder och bristen på trafik under lågrafikperioder, förutsatt att taxedifferenserna kan rättfärdigas kommersiellt och inte strider mot de angivna principerna.

Taxebestämmelser finns också i rådsdirektivet om tillämpning av villkor för öppna nät i fråga om uthyrning av fasta teleförbindelser (ONP – leased lines). I direktivet hänvisas till de grundläggande principerna om kostnadsorientering och transparens. Det framhålls dessutom att taxesättningen inte får vara beroende av vad den fasta förbindelsen skall användas till. Enligt direktivet bör taxorna normalt innefatta en anslutningsavgift och en abonnemangsavgift, dvs. en fast avgift för viss period. Om

andra avgiftselement förekommer skall dessa vara transparenta och baserade på objektiva kriterier.

I ett förslag till rådsdirektiv om tillämpning av ramdirektivets principer om öppna nät beträffande telefoni (ONP – voice telephony, COM, 92, 247 – SYN 437) tillämpas ett synsätt motsvarande det som nyss redovisats. Det föreslås där att taxor för anslutning till och användning av allmänt tillgängliga telefonnät inte får vara beroende av vilket slag av teleanvändning som kommer att ske. Därmed torde t.ex. avses att taxan inte får vara olika beroende på om abonnemanget utnyttjas för telefoni eller telefax. Det föreslås också regler om förbud mot att ha en sammanslagen taxa för flera teletjänster. På motsvarande sätt som föreslås i direktivet om uthyrning av fasta teleförbindelser finns här förslag om hur avgifter för telefoni normalt skall vara uppdelade. Med avseende på den grundläggande principen om att taxorna skall vara kostnadsorienterade ges i det antagna direktivet resp. direktivförslaget vissa utgångspunkter för hur detta skall genomföras. Det framhålls att de nationella myndigheterna skall se till att de som tillhandahåller teleförbindelser resp. telefoni-tjänst inom allmänt tillgängliga telenät har ett sådant redovisningssystem som gör att det blir möjligt att identifiera följande kostnadsdelar:

- direkta kostnader som operatören har för att etablera, driva, underhålla, marknadsföra och fakturera teleförbindelserna resp. telefoni-tjänsten,
- gemensamma kostnader, dvs. kostnader som inte kan direkt hänföras vare sig till uthyrningen av teleförbindelser resp. telefoni-tjänsten eller till andra verksamheter,
- såvitt gäller rösttelefoni, andra kostnader som ingår i taxan av policy-skäl, t.ex. kostnader för tillhandahållande av telefoni-tjänst över hela landet, kostnader för service åt handikappade och människor med särskilda behov, kostnader för alarmeringsverksamhet, etc.

Som framgår av redovisningen av riksdagsbehandlingen av taxefrågorna har prissättningen på teleområdet i Sverige ansetts felaktig. Det synsätt som har anlagts har inneburit att de olika tjänsterna eller delar av tjänsterna antingen har ansetts överprissatta eller underprissatta. Följden har blivit korssubventionering mellan olika verksamheter inom Televerket. Det har ansetts föreligga ett antal olika fall av obalans inom teletaxorna. Man har således ansett att samtalsavgifterna subventionerar hushållens abonnemangsavgifter, långdistanstrafiken (internationell och långväga inrikestrafik) subventionerar lokaltrafiken och den lokala tätortstrafiken subventionerar den lokala glesbygdstrafiken. I enlighet med vad riksdagen har angett tidigare kan dessa förhållanden ha skadliga verkningar. För att komma till rätta med taxeobalansen har riksdagen principiellt beslutat att priserna på Televerkets tjänster skall anpassas till de kostnader som svarar mot produktionen av dessa tjänster. Inriktningen är med andra ord att priserna skall kostnadsanpassas.

Beträffande EG:s direktiv om öppna nät bör sägas att rättsakterna skall ses mot bakgrund av den marknadssituation som råder i så gott som samtliga EG-länder med monopol eller monopolliknande förhållanden på

de flesta delmarknader. I princip kan reglerna om öppna nät ses som en temporär ordning i avvaktan på en öppen fungerande konkurrensmarknad. Det ledande begreppet inom EG beträffande taxor för teletjänster är kostnadsorientering. Någon avgörande skillnad i förhållande till uttrycket kostnadsanpassning torde knappast föreligga.

Televerkets marknadsdominans inom olika delar av telekommunikationsområdet är påtaglig. Detta gäller i synnerhet den fast kopplade telefonin, dvs. den grundläggande telekommunikationstjänsten. På några delmarknader har viss konkurrens börjat växa fram, men förhållandena är i allt väsentligt sådana att de grundläggande principerna i EG:s direktiv om öppna nät passar in på situationen i Sverige.

Mot bakgrund av vad som sålunda anförts bör med hänsyn till den betydelse som prissättningen har tas in en föreskrift i telelagen om den ledande principen för prissättningen. Det bör föreskrivas att tillståndshavares taxor för användning av telefoni-tjänst till fast anslutningspunkt inom allmänt tillgängligt telenät och för tillhandahållande av fasta teleförelbindelser inom sådant nät skall grunda sig på tillståndshavarens kostnader, dvs. vara kostnadsorienterade. Såvitt avser telefoni-tjänsten bör regleringen gälla generellt. Den kommer då att omfatta alla delmarknader. Den blir däremot inte tillämplig beträffande mobil telefoni-tjänst. Enligt min mening är denna avgränsning rimlig mot bakgrund av den framväxande konkurrens med flera aktörer som kan skönjas på detta område.

Den av riksdagen fastlagda inriktningen mot kostnadsanpassning kommer således att följa direkt av telelagen. Samtidigt innebär bestämmelsen om kostnadsorientering ett närmande till en inom EG gällande grundläggande princip.

Kostnadsorientering som begrepp låter sig knappast definieras entydigt. Det finns inom ramen för detta uttryck utrymme för olika bedömningar av om en taxa verkligen kan anses uppfylla ett sådant krav. För att närmare bestämma innehållet i begreppet torde de nyss redovisade direktiven utgöra viss ledning. Vidare kommer det genom Telestyrelsens tillsynsåtgärder att utbildas en praxis på området. Det kan också förväntas att praxis kommer att utvecklas med EG-rätten som grund.

Det förhållandet att begreppet kostnadsorienterad i och för sig lämnar ett visst tolkningsutrymme förtar enligt min mening inte nyttan av att ha en föreskrift med sådant innehåll. Genom bestämmelsen görs det klart för alla aktörer som har att beakta lagen, vilken betydelse som prissättningen har. Klart får vidare anses vara att den skapar förutsättningar för att ingripa mot uppenbara fall av felaktig prissättning. Sådan prissättning kan bestå inte bara i ett pris som överstiger kostnaderna. Det kan också vara fråga om ett pris som klart understiger dessa. I sistnämnda fall kan syftet vara att genom prisdumpning under en begränsad tid konkurrera ut andra aktörer. Även detta bör kunna angripas med stöd av bestämmelsen. Ersättningen vid samtrafik och grunderna för denna behandlar jag för sig längre fram (se avsnitt 4.6).

En särskild fråga som rör teletaxorna är hur dessa skall publiceras. Inom EG fästs stor vikt vid detta. Att det är av stor betydelse att fullödlig information om taxorna görs tillgänglig av dem som tillhandahåller tele-

tjänster och teleförbindelser torde vara helt klart. Det bör därför föreskrivas att tillämpade taxor skall hållas allmänt tillgängliga av tillståndshavarna.

Prop. 1992/93:200

Bestämmelser om pristak

Såsom angetts i det föregående finns sektorer av telemarknaden inom vilka konkurrens knappast kan förväntas eller där konkurrensen kan förväntas vara svag under lång tid framöver. Det gäller särskilt telefoni-tjänsten. Att det finns en obalans i taxorna och subventionsströmmar mellan olika användningsområden står klart. Grunden till detta förhållande har ansetts vara sedan lång tid tillbaka gällande politiska ställnings-taganden i regionalt och socialt hänseende. De analyser som har genom-förts beträffande Televerkets taxor visar att kostnadssambanden mellan olika tjänster och olika grupper av abonnenter är komplexa och inte alltid kan definieras på ett entydigt sätt. Vad som kan påvisas är emellertid att riks- och utlandstrafiken bidrar till att täcka kostnaderna för den lokala trafiken även om det är förenat med betydande svårigheter att ange hur stort detta bidrag är. Olika beräkningssätt kan här ge varierande resultat.

En kostnadsorientering av taxorna enligt nuvarande taxestruktur kan förväntas leda till en ökning av abonnemangavgifterna och av priset för lokalsamtal i samband med sänkt pris för riks- och utlandssamtal. Att omedelbart kostnadsanpassa hela telefonisektorn kan komma att leda till alltför betungande kostnadsökningar för i första hand hushållen. Så länge konkurrensen är obetydlig på denna marknad finns vidare inte samma incitament till effektivisering och kostnadspress som är naturliga inslag hos företag på en marknad utsatt för konkurrens. Inom den monopollik-nande marknaden för telefoni är det enligt min mening inte tillräckligt endast med en regel om kostnadsorientering, eftersom en renodlad kost-nadsanpassning inte säger något om kostnadsnivån i sig.

I syfte att skydda hushåll och de företag som inledningsvis inte har någon alternativ leverantör av telefoni-tjänsten från alltför kraftiga prishöjningar och från överprissättning på grund av bristande kostnads-effektivitet i tillhandahållandet av tjänsten anser jag att en prisreglering inledningsvis är nödvändig. Genom en bestämmelse i telelagen bör regeringen ges rätt att meddela föreskrifter som innebär att det blir möjligt att avvika från principen om kostnadsorientering. Denna befogenhet att föreskriva om pristak skall avse den grundläggande telekommunikationstjänsten, dvs. telefoni-tjänsten till fast anslutnings-punkt. Något pristak för mobila teletjänster eller fasta teleförförbindelser skall alltså inte kunna föreskrivas.

Uppsåtlig eller oaksam överträdelse av en pristaksbestämmelse skall kunna föranleda att den ansvarige döms till böter eller fängelse.

Jag återkommer i det senare till min syn på hur en bestämmelse om pristak bör användas (avsnitt 5.6). Men jag vill redan här peka på att en särskild uppgift för Telestyrelsen kommer att vara att övervaka prisut-vecklingen.

4.6 Samtrafikfrågor

Mitt förslag: Skyldighet skall gälla för tillståndshavare som tillhandahåller telefonitjänst att på begäran upprätta samtrafik med annan tillståndshavare eller anmälningsskyldig som tillhandahåller sådan tjänst. Om den som är anmälningsskyldig upprättar samtrafik med en tillståndshavare har tillståndshavaren rätt till samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av den anmälningsskyldige.

Den som upplåter sitt nät för samtrafik avseende telefonitjänst skall ha rätt till ersättning. Ersättningen skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationerna. Vid beräkning av ersättningen får skälig hänsyn tas till kostnader för särskilda uppgifter enligt upplåtarens tillståndsvillkor.

En skyldighet att på begäran på marknadsmässiga villkor upprätta samtrafik skall gälla beträffande andra teletjänster. Denna skyldighet skall gälla mellan dem som tillhandahåller teletjänster i en omfattning som är betydande och för dessa även i förhållande till den som är anmälningsskyldig. Om samtrafik upprättas med en anmälningsskyldig har den som på begäran har medgett samtrafik rätt till samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av den anmälningsskyldige.

Skyldigheten att bedriva samtrafik gäller inte, om sådan trafik skulle i beaktansvärd utsträckning begränsa möjligheten för den som tillhandahåller teletjänster att i den egna verksamheten utnyttja den nätkapacitet han förfogar över.

Utredningens förslag innebär en samtrafikskyldighet endast mellan tillståndshavare och endast i fråga om telefonitjänsten.

Remissinstanserna: *Televerket* tillstyrker utredningens förslag beträffande samtrafikskyldighet. Verket framhåller att anledningen till att samtrafik även på en öppen marknad kan vara aktuell för en reglering är att det fasta kopplade telefonnätet utgör en sådan väsentlig investering att det från samhällsekonomisk synpunkt är naturligt att detta nät står till andra telefonioperatörers förfogande på rimliga villkor. Däremot saknas enligt verket anledning att ha samtrafikvillkor på övriga delar av telemarknaden, eftersom det finns en frihet att bygga eller hyra egna nät i Sverige. Verket anser att en påtvingad samtrafik på t.ex. datanät, som ger konkurrenter rätt att utnyttja nätet till något sorts självkostnadspris, kan påverka motivationen att bygga sådana nät. En sådan ordning skulle därmed kunna motverka de telepolitiska målen. En annan sak enligt verket är att olika operatörer på helt affärsmässiga villkor kan komma överens om att delvis använda varandras nät för egen trafik. *Telestyrelsen* invänder mot begränsningen i utredningsförslaget av samtrafikskyldigheten till telefonitjänsten. *Telestyrelsen* anser att det står i överensstämmelse

melse med de telepolitiska målen och strävandena mot öppna nät att staten får möjlighet att säkerställa att olika fysiska nät är sammankopplade så att även andra tjänster kan erbjudas utan geografisk begränsning. Samtrafikskyldighet bör därför enligt Telestyrelsens mening gälla i princip alla allmänt tillgängliga telenät och allmänt tillgängliga teletjänster av betydelse. Telestyrelsen framhåller att skyldigheten att delta i samtrafik i vissa fall kan vara svår att uppfylla av tekniska skäl eller på grund av att kapacitet saknas. Det är enligt Telestyrelsens mening svårt att i föreskrifter fånga in de ofta tekniskt och ekonomiskt komplicerade bedömningar som måste göras för att avgöra om sådan skyldighet bör föreligga och vad denna skall avse eller omfatta. Det mest ändamålsenliga sättet att föreskriva om samtrafik är enligt Telestyrelsens mening att styrelsen får möjlighet till detta genom villkor i det enskilda fallet. Detta förutsätter att tillståndsplikten blir generell med avseende på de tjänster som tillhandahålls. Även *Statskontoret* anser att datakommunikationstjänster bör omfattas av tillståndsplikten och därigenom innefattas i de föreslagna reglerna om samtrafik. Enligt *Riksrevisionsverket* är det från konkurrenssynpunkt ytterst angeläget att samtrafikskyldigheten omfattar all televerksamhet. *Konkurrensverket* ifrågasätter om inte samtrafikreglerna bör omfatta datatjänster. *STATTEL-delegationen* anser att det sociala och regionalpolitiska ansvaret för datakommunikation inte bör utsträckas mer än vad som är fastslaget. Däremot finns det enligt delegationen skäl att utifrån samhällsekonomisk effektivitet kunna ange vissa villkor för publika datatjänster av större omfattning, t.ex. standardiserade gränssnitt och krav på att publika datanätsleverantörer skall vara skyldiga att öppna sina nät för samtrafik till rimliga kostnader. *Internationella handelskamarens svenska nationalkommitté (ICC)*, *Sveriges Industriförbund* och *Näringslivets telekommitté (NTK)*, anser att begränsningen av skyldigheten att upplåta nät för samtrafik till telefoni är olämplig. Enligt ICC:s m.fl. mening bör de skyldigheter angående samtrafik som bör framgå av telelagen tillämpas endast där detta enligt tillståndsmyndigheten framstår som motiverat. Viss väsentlig storlek och omfattning på verksamheten bör föreligga innan det kan bli aktuellt att en operatör skall ha denna skyldighet. Enligt *Leverantörföreningen Kontor och Data, LKD*, bör teleoperatörerna, när det tekniskt är möjligt, vara skyldiga att medverka till att samtrafik kommer till stånd mellan de olika allmänna teletjänster som operatörerna tillhandahåller. Samtrafikskyldighet bör föreligga för såväl telefoni som flertalet övriga allmänna teletjänster. *AB NordicTel* anser att det inte finns några bärande skäl för att begränsa samtrafikskyldigheten till telefoni. Skyldigheten bör därför omfatta alla teletjänster. *Tele2 AB* anser att utredningen genom den föreslagna avgränsningen av samtrafik till telefoni har bortsett från samtrafikens betydelse för det övergripande målet om effektiva telekommunikationer. Samtidigt är avgränsningen enligt Tele2 tekniskt obsolet och svår att tillämpa. Den ger inte heller utrymme för utveckling. Frågan om samtrafik bör därför enligt Tele2 inte knytas till en viss teknik. Utgångspunkten måste i stället vara att samtrafik skall ske i fråga om tjänster där användarnas kommunikationsfrihet annars riskerar att begränsas. I nuläget betyder detta enligt Tele2 att även exempelvis publika datakommunikationstjänster bör

omfattas. Myndigheten bör kunna ålägga en dominerande operatör att bedriva samtrafik med en annan operatör som så begär. *BT Worldwide (Sweden) AB* anser att det för datanät bör fastställas en rätt för en tjänsteleverantör att ansluta sig till infrastrukturägarens nät. Infrastrukturägaren skall således enligt *BT* vara skyldig att upplåta sitt nät.

Televerket framhåller att både kunder och konkurrenter är starkt beroende av Televerkets lokalnät, som är access till alla andra abonnenter och till konkurrenternas riks- och utlandsnät. Fortsatta investeringar i lokalnätet kan enligt verket bara motiveras om lokalnätet som sådant är en sund ekonomisk affär där intäkterna räcker för att täcka kostnaderna och ge skälig vinst. *Banverket* anser att reglerna om priser i praktiken endast behöver gälla några få tjänster och endast omfatta Televerket. Vad gäller samtrafikavgiften anser *Banverket* att utgångspunkten vid beräkning av avgiften bör vara de påvisbara årliga merkostnader som Televerket försakas för upplåtelsen av de egna resurserna. Ersättningen för att etablera samtrafik mellan *Banverkets* nät och andra telenät skall enligt *Banverket* beräknas och fördelas utgående från de merkostnader, som respektive nätägare åsamkas för att åstadkomma samtrafiken. *Riksrevisionsverket* konstaterar att en framtida ökad konkurrens på telemarknaden skulle medföra att de möjligheter till korssubventionering som i dag finns mellan lönsamma och olönsamma abonnenter minskar för Televerket. De merkostnader som samhällsåtagandet om telefonitjänsten ger upphov till kan enligt *RRV* betraktas som i stora delar fasta eller halvfasta kostnader. Televerket har hittills låtit dessa samhällsåtaganden avspegla sig i samtrafikavgifterna i de fall andra operatörer utnyttjar det allmänna telenätet. *RRV* ser olägenheter med utredningens förslag att betungande samhällsåtaganden tillåts belasta samtrafikavgifterna. Detta riskerar enligt *RRV:s* mening att komma i konflikt med kravet på konkurrensneutrala villkor i syfte att öka effektiviteten i systemet. *Konkurrensverket* framför i huvudsak liknande synpunkter. Verket framhåller vidare att det bästa vore om prissättningen inte bestämdes av Televerket och andra operatörer utan anförtröddes en neutral aktör. Detta skulle öka konkurrensförutsättningarna. *STATTEL-delegationen* framhåller att det är nödvändigt att gynna konkurrens på ett aktivt sätt. Ett sådant sätt är enligt delegationen att den dominerande aktörens konkurrensfördel balanseras genom att de särskilda åtaganden som Televerket får när det gäller telefoni till hushåll inte får kompenseras via samtrafikavgifter. *ICC, Industriförbundet och NTK* anser att det bör åligga den dominerande aktören att styrka att begärda avgifter är skäliga och kostnadsorienterade samt att utdebitering av "glesbygdsavgift" vid samtrafikarrangemang är olämpligt. Dessa synpunkter delas av *Nordic-Tel*. *LKD* framhåller att samtrafikvillkoren bör tillgodose de regler som är angivna i EG:s ONP-regler, dvs. vara objektiva, transparenta, icke-diskriminerande, m.m. *Tele2* avstyrker förslaget att det vid fastställandet av samtrafikvillkor får tas skälig hänsyn till kostnader för särskilda uppgifter enligt upplåtarens tillståndsvillkor. Dessa kostnader är följden av ett politiskt fördelningsbeslut och bör enligt *Tele2* i princip fördelas via statsbudgeten. I inledningsskedet bör dock Televerket, mot bakgrund av verkets stora konkurrensfördelar, enligt *Tele2:s* mening åläggas att

tillhandahålla denna tjänst utan särskild ersättning. *Statsanställdas Förbund*, framhåller att även om en aktör har en dominerande ställning får detta inte vara ett skäl att undergräva hans konkurrensförutsättningar vid fastställande av samtrafikvillkor. *BT* anser att samtrafikavgifterna skall vara kostnadsbaserade. Enligt *BT*'s mening kan samtrafikavgifter användas som en mekanism för att finansiera ett åtagande om telefoni till alla. *BT* framhåller dock att en sådan lösning endast bör vara temporär i avvaktan på att en total tariffbalans uppnås.

Skälen för mitt förslag: Som jag har framhållit i det tidigare är det av stor betydelse att den framtida telekommunikationsmarknaden kommer att präglas av effektivitet. Det främsta medlet att nå effektivitet i verksamheten är att det etableras flera kraftfulla företag som erbjuder teletjänster i konkurrens. En sådan utveckling torde leda till att tjänsteutbudet ökar och att valmöjligheterna för användarna blir flera. Tillvägagångssätten för att åstadkomma det diversifierade tjänsteutbudet kommer säkerligen att skifta med hänsyn till förutsättningarna för respektive tjänst och till de tekniska möjligheter som står till buds.

Telekommunikation innebär praktiskt taget alltid att information av något slag överförs mellan olika aktörer. Det ligger därför i sakens natur att den som vill driva näringsverksamhet med att tillhandahålla tjänster för informationsöverföring ofta har ett intresse av att kunna erbjuda ett så brett kontaktnät som möjligt. Ju flera som är anslutna till den krets som verksamheten drivs inom, nätet, desto större är intresset från andra att ansluta sig. Utsikterna till att komma i kontakt med dem som man söker för informationsutbyte ökar givetvis om kretsen av dem som är anslutna till nätet är stor.

Tillämpat på den i Sverige föreliggande marknadssituationen med Televerket som dominerande aktör på marknaden innebär detta att den som önskar driva verksamhet med att i konkurrens med Televerket tillhandahålla telefoni-tjänst åt allmänheten har ett omedelbart intresse av att se till att de som ansluter sig till nätet kan komma i kontakt med abonnenterna i Televerkets telefonnät. Sådan samverkan mellan Televerket och andra tjänsteoperatörer förekommer redan i dag. I praktiken torde det vara en nödvändighet för att nätet skall kunna få någon större omfattning att denna möjlighet kommer att finnas. Det bör påpekas att det kan finnas kunder som inte är intresserade av de kontaktmöjligheter som ett omfattande nät erbjuder utan har intresset fokuserat på andra omständigheter, exempelvis säker kommunikation med ett fåtal väl definierade kommunikationspartners, betydande överföringskapacitet, lågt pris, etc. För sådana kunder spelar anknytningen till ett stort nät kanske mindre roll. Generellt sett torde emellertid vad gäller sådan verksamhet som vänder sig till allmänheten eller en betydande del därav det vara av betydelse att kommunikationsmöjligheterna är så omfattande som möjligt. Det är därför av intresse att olika näringsidkare på teleområdet samverkar.

De frågor som jag här tar upp är i vilken utsträckning som det i regleringen skall slås fast en skyldighet att upplåta nät för samtrafik och, som en följd av en samtrafikskyldighet, vad som skall gälla för regleringen av de samverkande parternas rättsförhållanden.

Innan jag redovisar mina överväganden om hur samverkan mellan olika näringsverksamheter på teleområdet skall regleras vill jag ta upp några definitionsfrågor. I detta sammanhang avser jag med abonnent den som träffar avtal med ett teleföretag om att detta skall tillhandahålla en viss tjänst inom sitt kopplade nät. Samtrafik innebär däremot att två eller flera tjänsteutbudande teleföretag ombesörjer att kopplad teletrafik från en abonnent hos det ena företaget transporteras genom det andra företags nät åter till det första företags nät eller vidare till ett annat nät eller till en abonnent hos det andra företaget. Överlämnandet från ett nät till ett annat sker vid en punkt som brukar benämnas gränssnitt. Med samtrafik i angiven bemärkelse jämställer jag anslutningsformer mellan nät och tjänster som innebär att med samtrafik jämförbara förhållanden kommer till stånd såvitt avser utväxling av tjänster.

De vanligast förekommande fallen av samtrafik sker mellan Televerkets telenät och telenät i andra länder samt mellan Televerkets nät och verkets egna eller andra teleföretags mobiltelenät.

Vad gäller den internationella samtrafiken har denna sin grund i samarbete mellan olika länders teleoperatörer. Sammankoppling av näten sker enligt internationellt standardiserade transmissions- och signal-system. Ett sådant system är signalsystem nr 7, s.k. Röd ITUP (International Telephone User Part). Ersättning för transporter av teletrafiken utgår enligt avtal mellan Televerket och respektive utländsk teleoperatör. Beloppen regleras enligt internationella avräkningsavtal.

Samtrafik inom Sverige förekommer i huvudsak mellan det allmänna fasta telefonnätet och Televerkets NMT-nät, Comviks analoga mobiltelenät samt de nyetablerade GSM-näten. Televerket tar i dessa fall enligt särskilda avtal ut ersättning av mobilteleoperatörerna för förmedlingen av teletrafiken och andra tjänster, t.ex. betalningsförmedling. I dag gäller avgifter för samtrafik som fastställts av Televerket på grundval av regeringens beslut den 24 januari 1991 om villkor för viss samtrafik med Televerkets kopplade telenät. Av detta beslut, som har sin direkta tillämpning på samtrafiken mellan det fasta kopplade telenätet och GSM-näten, följer att det internationella signalprotokollet Röd ITUP skall användas för gränssnitten mellan det fasta nätet och GSM-näten. De ekonomiska villkoren för anslutningarna skall enligt beslutet bestämmas på basis av de faktiska kostnaderna och de ekonomiska villkoren för samtrafiken skall baseras på den taxa som gäller vid nationell förlängning av nordiska operatörers trafik i det allmänna telenätet. Härigenom säkerställs likabehandling av nationella och utländska teleoperatörer (s.k. national treatment).

Det finns i detta sammanhang också anledning att något belysa den inriktning och de strävanden som gäller inom EG. Grunden för denna reglering utgörs av Romfördragets konkurrensregler (artiklarna 85 och 86). Det som främst är av intresse är kommissionens direktiv (90/388/EEG) om konkurrens på marknaderna för teletjänster, som påbjuder liberalisering för tillhandahållandet av olika teletjänster och enligt vilket medlemsländerna skall se till att kontroll av specifikationer och övervakning av föreskrivna villkor för användning utförs av från teleoperatörerna oberoende organ. Av intresse är också rådskonferensdirektivet (90/387/EEG) om upp-

rättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät (ONP-ramdirektivet), som anger de grundläggande utgångspunkterna för harmoniseringen av villkoren för öppen och effektiv tillgång till och användning av allmänt tillgängliga telenät.

Utgångspunkten i EG-regleringen är att skapa förutsättningar för en öppen marknad och konkurrens inom medlemsstaterna i det allmänt tillgängliga telenätet, dvs. den allmänt tillgängliga infrastruktur för telekommunikation som finns uppbyggd i staterna. De villkor som tillämpas då nätet tillhandahålls skall baseras på objektiva kriterier, vara tydliga och klara, icke-diskriminerande samt offentliga.

Skyldighet till samtrafik

Den inriktning av telepolitiken som riksdagen beslutade om år 1988 innebär bl.a. att det skall finnas ett öppet och sammanhållet telenät som täcker hela landet (prop. 1987/88:118, bet. 1987/88:TU28, rskr. 1987/88:402). Denna inriktning har sin utgångspunkt främst i målet att alla skall ha möjlighet att utnyttja telefonitjänsten. Med det föreslagna utvidgade statliga ansvaret för grundläggande telekommunikationer avses detta innebära att det så gott som utan undantag skall vara möjligt att använda telefonnätet för vanlig taltelefoni, telefaxöverföring och för sådana dataöverföringar som sker via låghastighetsmodem.

Med hänsyn till att inriktningen mot ett öppet och sammanhållet nät närmast får anses utformad mot bakgrund av att det huvudsakligen finns endast ett nät, dvs. det av Televerket disponerade statliga allmänna telenätet, kan det sättas i fråga om det bör omfatta även andra telenät som etableras efter hand. Med andra ord är frågan om staten skall svara för att telenät binds samman så att det blir möjligt att utöva samtrafik.

Vad gäller området för telefoni är det enligt min mening givet att det bör genomföras en ordning som innebär att samtrafikskyldighet skall gälla. Detta har också föreslagits av utredningen. Utredningens förslag bygger på en uttolkning av den av riksdagen antagna ovan angivna inriktningen. Utredningen har framhållit att tveksamhet kan råda om det telenät som avses är det som huvudsakligen är avsett för taltelefoni eller om inriktningen skall vara tillämplig också för nät som byggts upp för andra tjänster. Med hänsyn till att statens ansvar är begränsat till grundläggande telekommunikationer, dvs. till telefonitjänsten, kan det enligt utredningen vara skäl anse att det öppna och sammanhållna telenätet skall vara inskränkt till nät som ombesörjer taltelefoni. Emellertid är det mot bakgrund av teknikutvecklingen svårt att göra en skarp gränsdragning mellan nät för telefoni och andra nät. Redan nu och antagligen än mera i framtiden används samma nät för såväl tal som andra tillämpningar. Utredningen uttalar mot bakgrund härav att kravet på att nätet skall vara öppet och sammanhållet får anses bäst upprätthållas genom att alla nätinnehavare av betydelse åläggs att ge tillträde för alla motsvarande nätinnehavare. Med hänvisning till den fastlagda begränsningen av samhällets ansvar till grundläggande teletjänster, dvs. telefonitjänsten, stannar

dock utredningen för att samtrafikskyldighet inte skall föreskrivas utöver denna tjänst.

Jag instämmer således i utredningens förslag att det bör gälla en skyldighet till samtrafik beträffande verksamhet med att tillhandahålla telefonitjänst. Med hänsyn till betydelsen av telefonitjänsten är det väsentligt att resurserna i landet härvidlag samordnas. Det bör även i den nya situation på teleområdet som följer av ombildningen av Televerket till aktiebolag och den förväntade etableringen av flera teleföretag vara ett ansvar för staten att se till att en sådan samordning kommer till stånd. Detta skall då gälla med den nyss nämnda föreslagna utvidgningen av innebörden i begreppet grundläggande telekommunikationer.

Av naturliga skäl torde intresset att få till stånd samtrafik vara störst hos de teleföretag som har mindre nät. Exempelvis är en grundläggande förutsättning för en attraktiv mobiltelefonverksamhet att möjlighet ges för dess abonnenter att ringa till abonnenter i det fasta kopplade telefonnätet. Det kunde därför, som några remissinstanser framfört, vara tillräckligt att samtrafikskyldighet gällde för den som innehar det största nätet. Någon föreskrift innebärande en generell skyldighet för dem som har mindre nät torde knappast erfordras i praktiken, eftersom det ligger i dessas eget intresse att det blir samtrafik. Ur principiell synpunkt finns mot bakgrund av syftet bakom bestämmelsen knappast skäl att undanta någon tillståndshavare från skyldigheten att delta i samtrafik. Den vars nät är av så begränsad omfattning att det saknar betydelse för effektivitet och konkurrens omfattas ju inte av tillståndsskyldigheten. För att undanröja varje tvivel angående omfattningen är det enligt min mening av betydelse att samtrafikskyldigheten för tillståndshavare gäller generellt i detta avseende. Såsom utredningen har föreslagit bör därför samtliga som har tillstånd att tillhandahålla telefonitjänst, fast ansluten eller mobil, uttryckligen omfattas av samtrafikskyldigheten.

Med hänsyn till betydelsen av att samtrafik kan förekomma anser jag emellertid att den av utredningen föreslagna skyldigheten till samtrafik för tillståndshavare bör utsträckas till att gälla även i förhållande till anmälningsskyldig verksamhet med tillhandahållande av telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät. Samtidigt får det anses rimligt att det i sådana fall råder ömsesidighet i fråga om skyldigheten till samtrafik. Om samtrafik upprättas mellan den som är anmälningsskyldig och en tillståndshavare gäller således skyldigheten till samtrafik båda parter.

En uppfattning som framförts av några remissorgan är att avgränsningen till telefonitjänsten är svår att tillämpa i praktiken. Det har också framhållits att det kan vara svårt att i föreskrifter fånga in de ofta tekniskt och ekonomiskt komplicerade bedömningar som måste göras för att bedöma om samtrafikskyldighet bör föreligga.

Enligt min bedömning bör svårigheterna härvidlag inte överdrivas. Det torde kunna antas att den som har en sådan omfattning av verksamheten att tillståndsskyldighet kan föreligga också informerar om vilka tjänster som erbjuds. Från tillståndsmyndighetens synvinkel bör det mot denna bakgrund inte vara förenat med större svårigheter att avgöra om telefonitjänsten tillhandahålls. Det förhållandet att verksamheten medger även överföring av andra teletjänster ändrar inte skyldigheten till samtrafik.

Flera remissinstanser, exempelvis Telestyrelsen och ICC, har framhållit att samtrafikskyldigheten bör gälla inte endast för telefoni-tjänsten. Vissa menar att samtrafikskyldighet bör gälla för alla teletjänster av betydelse, medan andra pekar på att vissa s.k. datakommunikationstjänster bör omfattas. Det framhålls, av exempelvis Telestyrelsen och Tele2, att samtrafikskyldigheten inte bör vara generellt bestämd utan bör bestämmas av tillståndsmyndigheten i fall där det framstår som motiverat med samtrafik.

Som jag har framhållit i det föregående är det min uppfattning att det kan finnas vinster att göra, såväl ur ett nationellt perspektiv som för den enskilde, om olika teleföretags verksamheter samordnas genom exempelvis samtrafik. Min bedömning är att samtrafik mellan nät och tjänster är bland det mest betydelsefulla för att främja konkurrensen och därmed möjligheterna att få till stånd en fungerande marknad.

Bakgrunden för min bedömning att en skyldighet att upplåta nät för samtrafik skall föreskrivas vad gäller tillhandahållande av telefoni-tjänsten är den betydelse som denna tjänst har i alla delar av samhället. Det bör dessutom noteras att inom EG pågår arbete med att utforma regler om bl.a. samtrafik just med avseende på telefoni inom ramen för direktivet om öppna nät (ONP on voice telephony). Det kan därför antas att samtrafikskyldighet med avseende på telefoni i någon utsträckning i framtiden kommer att gälla såväl mellan EG-staterna som inom desamma. Även med hänsyn härtill kan det vara motiverat att Sverige anlägger ett motsvarande synsätt.

Det torde i regel ligga i de olika teleföretagens eget intresse att i de fall samtrafik är möjlig sådan också etableras. Som framförts från vissa remissinstanser torde det ofta vara en effektivitetsvinst för den som driver televerksamhet att samtrafik kommer till stånd. Självfallet är det en effektivitetsvinst ur samhällelig synpunkt att kostsam infrastruktur inte byggs utöver vad som är motiverat av det samlade behovet. Samtidigt finns det anledning att förvänta sig att överkapacitet i sådant avseende inte skall behöva uppstå under förutsättning av att de enskilda teleföretagen gör riktiga bedömningar utifrån marknadssituationen.

Enligt min mening bör varje möjlighet i samtrafikhänseende tas till vara som skapar förutsättningar för ökad konkurrens i utbudet av teletjänster. Detta gäller inte minst i fråga om olika datakommunikationstjänster och då även andra än sådana som kommer att omfattas av det utvidgade kvalitetskravet på telefoni-tjänsten. Samtrafikens centrala roll för att skapa effektiva telekommunikationer gör som jag ser det att en i princip generell samtrafikskyldighet, dvs. beträffande alla teletjänster, bör gälla på motsvarande sätt som jag har föreslagit i fråga om telefoni. En regel härom bör ges i lag.

I fråga om samtrafikskyldighetens omfattning delar jag *Lagrådets* uppfattning att en helt obegränsad skyldighet skulle för den som tillhandahåller teletjänster kunna medföra, om än inte betydande, men väl beaktansvärda svårigheter att själv utnyttja den nätkapacitet han förfogar över. En sådan bestämmelse som *Lagrådet* föreslagit i detta hänseende bör därför ges i lagen.

Möjligheterna att använda samtrafikskyldigheten är i hög grad beroende av hur ekonomiska och andra mellanhavanden mellan parterna bestäms. Visserligen innehåller allmänna avtalsregler och näringsrättslig lagstiftning grundläggande utgångspunkter för bestämning av parternas handlingsmöjligheter härvidlag, men med hänsyn till att skyldigheten till samtrafik föreskrivs i telelagen finns det skäl att också ge bestämmelser om villkoren för utövande av samtrafiken. Det bör därför i telelagen föreskrivas efter vilka grunder som förmedlingen av annan teleoperatörs trafik skall ersättas.

Utredningen, vars förslag avser samtrafik endast i fråga om telefoni-tjänsten, har föreslagit att det föreskrivs att ersättningen vid samtrafik skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna. Bakgrunden till utredningens förslag i denna del är utvecklingen inom EG som denna har tagit sig uttryck i gemenskapernas direktiv om öppna nät (ONP-ramdirektivet). Enligt dessa regler skall taxepprinciper baseras på objektiva kriterier och vara kostnadsorienterade och öppna. De skall vidare garantera likformighet vid anslutning och får inte vara diskriminerande. Varje debitering för tillgång till nätresurser eller nättjänster måste stämma överens med dessa principer och med konkurrensreglerna i Romfördraget. Hänsyn måste också tas till principen om en rättvis fördelning av globala resurser och behovet av en rimlig avkastningsnivå för investeringar.

Det i det tidigare nämnda regeringsbeslutet om villkor för viss samtrafik anger att de villkor som fastställs skall medge konkurrensneutralitet. Såvitt avser anslutningsnivå och antalet anslutningspunkter sägs i beslutet, att operatörens önskemål skall ges stor tyngd inom ramen för vad som är tekniskt möjligt. De ekonomiska villkoren för anslutningarna får enligt beslutet bestämmas på basis av de faktiska kostnaderna.

Som jag ser det bör självfallet de verkliga kostnaderna för att upplåta nät för samtrafik beaktas. I huvudsak får detta också anses stämma väl överens med de synpunkter som remissorganen framfört. I beräknade kostnader bör ingå en rimlig avkastning på investerat kapital. Såvitt avser tekniska applikationer bör önskemål från operatörer beaktas i största möjliga utsträckning varvid hänsyn bör kunna tas till förväntningar om utveckling eller andra förändringar av tillämpad teknik.

Som en allmän utgångspunkt för de ekonomiska villkoren för samtrafik torde kunna anges att de bör bestämmas utifrån skäliga affärsmässiga principer. Det får enligt min mening anses rimligt att den som tillhandahåller nät för samtrafik kan ställa krav på skälig lönsamhet med anledning av upplåtelsen. Intäkterna av upplåtelsen, dvs. priset för samtrafik, bör då täcka de självkostnader, avskrivningar, den förräntning av kapital samt de underhålls- och utvecklingskostnader som kan hänföras till den samtrafik som är aktuell. En sådan inriktning ligger väl i linje med begreppet kostnadsorientering.

Det är självfallet möjligt att ange specifika grunder för de villkor som skall tillämpas. Detta kan ha betydelse, eftersom samtrafikvillkoren är centrala för förändringar av konkurrensen i fråga om utbudet av tele-

fonitjänster. Det är emellertid förenat med stora svårigheter att i detalj – särskilt när det gäller de ekonomiska villkoren – ange hur dessa bör utformas. I princip gäller detsamma beträffande andra villkor för verksamheten. Det är med hänsyn härtill inte lämpligt att i telelagen mera preciserat ange vad som skall gälla beträffande parternas mellanhavanden. Eftersom villkoren till sin karaktär är privaträttsliga anser jag, såsom jag förut framhållit, att det är mindre lämpligt att gripa in med offentligrättslig reglering.

Utredningen har föreslagit att det förutom principen om kostnadsorientering vid bestämning av ersättningen för samtrafik också skall finnas utrymme för att beakta kostnader som hänför sig till särskilda uppgifter som den ersättningsberättigade har enligt tillståndsvillkoren. Vad som avses är tillståndsvillkor som är bestämda mot bakgrund av målet att telefonitjänsten skall tillhandahållas på likartade villkor i hela landet. Detta förslag har kritiserats av flera remissinstanser, bl.a. Riksrevisionsverket, Konkurrensverket, ICC och Tele2. Det framhålls att risk finns för att samtrafiken härigenom skulle hämmas. En uppfattning som framförs är att ersättning för sådana villkors uppfyllande bör finansieras via statsbudgeten.

I nuvarande situation är det Televerket som ser till att det angivna målet uppfylls. Verket får inte någon särskild ersättning för detta utan kostnaderna för kostsamma "glesbygdsabonnemang" belastar verkets rörelseresultat.

Enligt min uppfattning kan det i nuvarande situation inte komma i fråga att, som några remissinstanser har föreslagit, finansiera merkostnaderna för vissa telefoniabonnemang via statsbudgeten. Det är, som jag ser det, med hänsyn till det allmänna intresset av att det på i huvudsak enhetliga villkor skall kunna gå att telefonera över hela landet inte orimligt att sådana kostnader får betalas av telefonanvändarna som kollektiv, vilket principiellt innebär att teleföretagen får räkna dessa kostnader som en del av totalkostnaderna för att bedriva verksamhet.

Mot bakgrund av den nuvarande situationen har utredningen tagit upp frågan om Televerket med sin dominerande ställning på telefoniområdet även i framtiden bör åläggas att se till att målet uppfylls utan att för detta erhålla någon särskild kompensation eller om det bör införas en ordning med fördelning av dessa kostnader på även de nya aktörer som finns eller är på väg att etablera sig på telemarknaden. Det diskuteras därvid att införa ett system där kostnaderna för särskilt dyrbara abonnentanslutningar finansieras genom avgifter. Detta skulle bl.a. öppna för att införa ett system där samhällsåtaganden av detta slag skulle kunna upphandlas i konkurrens mellan flera teleföretag. En ordning med avgiftsuttag skulle även kunna ha gynnsamma effekter på den framtida konkurrenssituationen genom att marknaden kom att rensas från belastande åtaganden som är svåra att fördela rättvist.

Det finns dock, som utredningen framhållit, vissa problem med ett system som baseras på att tillståndshavarna skall betala merkostnaderna för telefoniabonnemang i glesbygd. I den marknadssituation som råder för närvarande med i praktiken endast Televerket som tillhandahåller telefonitjänst blir det mycket svårt att beräkna vad kostnaden för att

utföra sådana abonnemang verkligen uppgår till. Eftersom det knappast kan förväntas vara en fungerande marknad vad gäller telefoni inom de närmaste åren är det inte okomplicerat att bestämma vilka abonnemang som skall hänföras till denna grupp och bedöma kostnaderna för dessa. Omfattningen av finansieringsbehovet kan i denna situation inte säkert bestämmas.

Mot bakgrund av nyss redovisade förhållanden anser jag, i likhet med utredningen, att det för närvarande inte finns skäl att införa en ordning med avgiftsuttag från olika teleföretag för finansiering av kostnader för särskilt dyrbara telefoniabonnemang. Härvid beaktar jag även de inte obetydliga administrativa kostnader som skulle uppkomma med ett system med avgifter, vilka i praktiken i allt väsentligt skulle komma att betalas av Televerket.

Mina överväganden leder i stället till att finansieringen av telefoniabonnemangen i glesbygd bör ske inom ramen för det här föreslagna förfarandet att förena tillstånd med villkor innefattande en förpliktelse att tillhandahålla telefoniabonnemang i hela landet. Detta tillvägagångssätt är det som jag, mot bakgrund av den föreliggande marknadssituationen, anser bör komma i fråga. Det har fördelen att det är enkelt att administrera och det innebär att ett särskilt system för ekonomisk utjämning av skyldigheterna mellan olika aktörer inte måste skapas.

Tillämpat på den föreliggande situationen och den situation som kan förutses under de närmaste åren torde detta innebära att någon förändring jämfört med dagens förhållanden inte omedelbart sker. Det finns mycket som talar för att det bolagiserade Televerket kommer att få svara för att alla har möjlighet att utnyttja telefonitjänsten. Mot bakgrund av den dominerande ställning som verket har torde den belastning som detta innebär i sig knappast vara orimlig.

Min uppfattning att det i princip bör ankomma på samtliga telefonanvändare att bidra till kostnaderna för särskilt kostsamma anslutningar leder emellertid till att jag anser det vara motiverat att någon form av balansering av dessa extrakostnader kan ske inom ramen för den samtrafik som utväxlas på telefoniområdet. Så sker för övrigt sedan länge inom ramen för den samtrafik som bedrivs med utländska telefonnät i den internationella teletrafiken. Det bör enligt min mening vara möjligt att när samtrafikersättningen skall bestämmas beakta även kostnader för att uppfylla målet om telefoni i hela landet. Vid bedömningen av omfattningen av dessa kostnader bör dock finnas utrymme att ta hänsyn till de kostnadsfördelar som en dominerande teleoperatör har till följd av sin ställning på marknaden. En möjlighet att på detta sätt beakta särskilda kostnader bör enligt min mening inte få någon hämmande inverkan på samtrafiken. Eftersom kostnaderna för nämnda betungande åtagande avser tillhandahållandet av telefonitjänsten, bör den ekonomiska kompensationen i detta hänseende i första hand tas ut vid samtrafik avseende denna tjänst.

Jag vill framhålla att om utvecklingen leder till att dominansen från Televerket på telefonisidan i framtiden inte blir lika påtaglig och det visar sig vara lämpligare att fördela skyldigheterna att tillhandahålla olönsamma telefoniabonnemang på annat sätt än genom tillståndsvillkor, det

kan finnas anledning att på nytt pröva frågan om ett avgiftssystem för fördelning av dessa merkostnader. I en sådan situation bortfaller givetvis möjligheten att kompensera sig för denna börda via samtrafikersättningen. Detsamma bör bli fallet, som BT framhållit, i en framtida situation med total tariffbalans.

Marknaden för andra teletjänster än telefonitjänsten har expanderat starkt under senare år. Inslaget av nya aktörer blir här allt större. Nya teletjänster introduceras successivt. Redan den föreslagna skyldigheten att på begäran upprätta samtrafik innebär enligt min mening en tydlig och ingripande styrning av denna marknad i syfte att ytterligare förbättra konkurrensförutsättningarna. Med hänsyn härtill samt till den pågående och väntade marknadsutvecklingen bör samtrafiken såvitt avser andra teletjänster än telefonitjänsten ske på marknadsmässiga villkor.

Det förhållandet att marknadsmässiga villkor bör tillämpas innebär inte en möjlighet till överprissättning, s.k. monopolvinst, av den som har en dominerande ställning på marknaden. Genom den nya konkurrenslagen (1993:20) kommer ingripanden att kunna vidtas mot missbruk av dominerande ställning i form av bl.a. etableringshindrande prissättning eller användning av andra oskäligen affärsvillkor. Redan det förhållandet att ersättningen för samtrafik framstår som överdrivet hög vid en jämförelse med motsvarande ersättning i liknande fall får anses utgöra en avvikelse från vad som bör godtas. Vidare får ersättningen inte vara oskäligt hög i förhållande till vad den är avsedd för. Den skall således inte påtagligt avvika från värdet av den samtrafik som upprättas. Det bör inte heller krävas att de villkor som ställs upp har någon påvisbar effekt på konkurrensen för att de skall bedömas som oskäligen (jfr prop. 1992/93:56 s. 85 ff).

Som jag återkommer till senare bör Telestyrelsen ha till särskild uppgift att följa samtrafikfrågorna. Telestyrelsen skall kunna ingripa genom medling, avge yttranden och meddela vissa förelägganden. Tyngdpunkten bör ligga i Telestyrelsens medlande verksamhet (se avsnitt 4.9). Givetvis kommer samtidigt den övergripande konkurrensrättsliga regleringen såsom den nya konkurrenslagen att fylla en viktig funktion i detta sammanhang. Vid sidan av nyss nämnda befogenheter till ingripande som Telestyrelsen föreslås få har styrelsen liksom naturligtvis aktörerna på telemarknaden alltid rätt att anmäla ett ifrågasatt missförhållande som kan innefatta missbruk av dominerande ställning till Konkurrensverket för åtgärder enligt konkurrenslagen.

Mitt förslag: Nummerplanering skall ske i syfte att skapa effektiva telekommunikationer. Härvid skall nummerplanernas betydelse från konkurrenssynpunkt beaktas.

Telestyrelsen skall fastställa nummerplanerna. Telestyrelsen skall också kunna ingripa vid fördelning av delar av en nummerplan till teleoperatörer.

Utredningens förslag stämmer överens med mitt.

Remissinstanserna lämnar i de flesta fall denna fråga utan kommentarer. *Telestyrelsen* och *Konkurrensverket* instämmer i utredningens förslag.

Skälen för mitt förslag: Nummerplanering har ända sedan uppbyggnaden av det allmänna telenätet varit en naturlig del av Televerkets verksamhet. Den nuvarande nummerplanen har tre syften, vilka är gemensamma med syftena i de flesta andra länders eller operatörers nät. De är att peka ut abonnenterna, att taxera och att dirigera teletrafiken.

Eftersom teletrafiken i Sverige automatiserades tidigt, har nätet i stor utsträckning äldre utrustning. På grund av kostnadsskäl har detta fört med sig en viss tröghet i moderniseringen. I sammanhanget bör inte heller glömmas bort de problem som abonnenterna kan få vid nummerändringar. Nummerplanen anpassas emellertid i dag kontinuerligt efter behoven. År 1987 beslöts att planen skulle utökas från nuvarande 0 + åtta siffror till 0 + nio siffror och att detta skulle ske från år 1992. Utöver nummerplaner för telefonnätet finns nummerplaner för datanät som datex och datapak samt vissa tjänster.

Televerket svarar, som nyss nämnts, för att upprätta nummerplaner för det som i dag betecknas som det allmänna telenätet. Verket ombesörjer också fördelning av nummerresurserna enligt den övergripande nummerplanen geografiskt respektive för olika verksamheter. I samband med att ett abonnemangsavtal tecknas sker tilldelning av nummer till telefonledningar och växelledningar.

Nummerplaneringen pågår kontinuerligt. Exempelvis har för en tid sedan beslutats om modifiering av nummerplanen och kopplingsutrustningen för telefonnätet för att medge nationella nummer med upp till tio siffror inklusive prefix.

Att upprätta nummerplaner eller att ändra befintliga planer kräver ingående kunskap om det befintliga och även det planerade nätets möjligheter och begränsningar. Det krävs också insikt om operationella krav på dirigering och taxering. Betydelse har självfallet även bl.a. marknadsförändringar i olika hänseenden, såsom exempelvis ökad efterfrågan eller önskemål om att införa nya tjänster, samt tillkomsten av nya operatörer.

Nummerplanernas betydelse har under många år uppmärksamats i det internationella samarbetet. Bland annat har beskrivningar av och rekommendationer till strukturer utarbetats. Tankar finns inom EG om en genomgripande harmonisering av nummerplanerna.

Nummerplanen för telefoni berörs i EG-kommissionens utkast till förslag till rådsdirektiv om öppna nät för telefoni (ONP on voice telephony). Enligt utkastet skall medlemsstaterna garantera att en nationell regleringsmyndighet har ansvaret för kontroll av nummerplanen och att nummer fördelas rättvist, under likabehandling och utan diskriminering av olika operatörer.

I fråga om internationella accesskoder har medlemsstaterna för närvarande olika utlandsprefix. Ett flertal länder har dock "00" som prefix. Genom ett rådsbeslut i juli 1991 gäller att detta prefix skall användas inom EG. Vidare har rådet i juli 1991 beslutat att nummer 112 skall införas som nödnummer inom EG, antingen som enda nummer eller parallellt med existerande nationella nödnummer.

Betydelsen av att dels nummerplaner, dels nummerresurser, t.ex. för accesser mellan olika nät och möjligheten att nå eller utnyttja olika tjänster, handhas på ett konkurrensneutralt sätt har framhållits såväl från Televerkets sida som av andra aktörer på telemarknaden. Det ligger i sakens natur att tillgången till nummerresurser i en plan för en operatör kan utgöra en konkurrensfördel för denne. Det är enligt min mening av stor betydelse att en framtida struktur på den nationella nummerplanen möjliggör en konkurrensneutral tilldelning av delar av nummerplanen till olika operatörer. Jag anser därför att ansvaret för övergripande struktur och tilldelning inom denna ytterst bör vila på Telestyrelsen. I sammanhanget bör självfallet betydelsen av internationell samordning beaktas.

En ordning av nämnt slag bör skapa förtroende för att de övergripande planerna upprättas utan hänsyn till ovidkommande intressen och bör leda till att tvister om fördelning i planen i möjligaste mån kan undvikas.

Telestyrelsen bör således ansvara för nummerplanens struktur, landsnummer, accesskoder till nät, gemensamma tjänster (t.ex. nödnummer) och internationell samordning. Med hänsyn till hur den nuvarande nummerplanen är uppbyggd bör Telestyrelsen också kunna ingripa med avseende på fördelningen av nummerresurser i situationer då teleoperatörer inte kan komma överens. Myndigheten bör däremot inte ha del i tilldelning av abonnentnummer eller numrering av access till egna tjänster. Det sagda innebär att ansvaret för att nummerplaner upprättas och upprätthålls bör läggas hos Telestyrelsen, vilket ligger väl i linje med uppgiften att vara funktionsansvarig myndighet för telesystemet.

Av avgörande betydelse i arbetet med att upprätta nummerplaner är ingående kunskap om telesystemets uppbyggnad och utvecklingsmöjligheter. Sådan kunskap finns i dag främst hos operatörerna och för det befintliga telefonnätet hos Televerket. Det kan därför vara naturligt att Televerket, i samråd med övriga operatörer och i enlighet med telemyndighetens anvisningar, bereder underlag för den övergripande strukturen på nummerplanen med beaktande av bl.a. internationell samordning. Telestyrelsen bör ha möjlighet att vid behov anvisa hur arbetet skall bedrivas och underlag presenteras. Inom styrelsen måste finnas sådan sakkunskap att myndigheten om nödvändigt kan gripa in i arbetet och effektivt styra detta. Även om det normalt bör vara nätägaren som tar initiativ till utvidgning, förbättring eller förändring i övrigt av befintliga nummer-

planer och av resurstillgången bör telemyndigheten ha möjlighet att initiera och driva sådant arbete.

För att förekommande synpunkter med avseende på utvecklingen och tillämpningen av nummerplaner skall kunna beaktas är det naturligt att operatörer och andra intressenter ges tillfälle att delta i och därigenom utöva inflytande över arbetet med nya, utvecklade eller förändrade planer. Det bör ankomma på Telestyrelsen att finna lämpliga former för samarbetet mellan berörda intressenter. Telestyrelsen bör om det behövs initiera, leda och i övrigt verka för att arbetet drivs på ett ändamålsenligt sätt. Som funktionsansvarig myndighet för det svenska telesystemet har styrelsen i detta sammanhang att särskilt beakta att nummerplanerna utformas med beaktande av samhälleliga krav, såsom totalförsvarets behov, behovet av en fungerande alarmeringstjänst och den internationella teletrafikens funktion.

För att undvika oklarhet vill jag lägga till följande. Av det förhållandet att Telestyrelsen skall ha det övergripande ansvaret för nummerplanens struktur och skall fastställa planen följer att planen inte kommer att fastställas förrän den stämmer överens med de givna målen avseende effektiva telekommunikationer och konkurrens. För att utan dröjsmål nå dit kan myndigheten använda förelägganden som får förenas med vite. Syftet med en sådan åtgärd kan vara att få fram det underlag som behövs för att planen skall kunna fastställas. Motsvarande gäller i de fall då det handlar om att ändra en gällande plan. Min bedömning är dock att dessa frågor bör kunna lösas i samförstånd under Telestyrelsens ledning.

Sedan en nummerplan upprättats eller arbetats om helt eller delvis bör planen fastställas genom beslut av Telestyrelsen. Dessförinnan bör berörda intressenter genom lämpligt förfarande beredas tillfälle att yttra sig slutligt över innehållet i planen. Ett beslut att fastställa nummerplan bör kunna överklagas av den som berörs av beslutet. Med hänsyn till det omfattande arbete som är förenat med t.ex. större förändringar av en nummerplan är det väsentligt att eventuella motstående intressen noga vägs mot varandra innan en plan fastställs. Härigenom kan överklaganden i möjligaste mån undvikas. Jag återkommer längre fram till frågan om överklagande av telemyndighetens beslut, se avsnitt 4.15.

Beträffande fördelning av nummerresurser inom en plan, dvs. tilldelning av nummerserier, delar av en nummerserie eller motsvarande i fråga om nummerblock, bör följande gälla utöver de möjligheter som finns inom operatörens egna nummerplan enligt den övergripande strukturen. Grunderna för fördelningen bör läggas fast vid den övergripande planeringen av nummerplanen och resursfördelningen inom planen för olika verksamheter. Härvid bör särskilt beaktas att olika operatörer behandlas lika. En operatör bör härefter, såsom strukturen för närvarande är uppbyggd, när så krävs för ett angivet ändamål i första hand begära viss tilldelning av nummerserier eller nummerblock hos den operatör som disponerar över det nät som behöver utnyttjas. Det sker då vid förhandlingar mellan parterna. Om operatören inte är nöjd med tilldelningen eller parterna av annat skäl inte kommer överens bör frågan på begäran av någon av parterna kunna hänskjutas till Telestyrelsen för medling. Om parterna inte kan enas bör myndigheten kunna använda de befogenheter

som ges i telelagen i överensstämmelse med den ordning som jag föreslår för samtrafikfrågor, se avsnitt 4.9. De principer som jag menar bör tillämpas generellt men också särskilt med avseende på samtrafikfallen bör alltså även här styra de myndighetsingripanden som behövs.

När väl en plan har fastställts bör de samhällseliga intressena ha beaktats av myndigheten i form av en systemanpassad planering och reservationer för samhällsviktiga funktioner. Likaså skall hänsyn ha tagits till inriktningen mot en effektiv konkurrens. Enligt mitt sätt att se finns det i nuläget inte något intresse från samhällets sida att gå längre när det gäller att styra det konkreta handhavandet inom nummerplanens struktur. Kravet på konkurrensneutralitet och likabehandling vid fördelningen av nummerresurser får anses tillräckligt beaktat genom Telestyrelsens befogenhet att vidta åtgärder för att upprätta och ändra nummerplanen samt genom myndighetens befogenhet att göra ingripanden i form av förelägganden och förbud enligt telelagen. Även möjligheten att i särskilda fall avge yttranden kan ha betydelse i detta sammanhang.

Enskilda abonnemang (teleledningar och växelledningar) tilldelas i dag nummer i samband med att abonnemanget tecknas. Även i denna del är det för parterna fråga om att ingå en privaträttslig överenskommelse. För kunden gäller detta oavsett vilken operatör som han vill teckna ett abonnemang hos. Några särskilda åtgärder i denna del anser jag inte vara motiverade.

4.8 Erkännande av teleoperatör enligt Internationella telekonventionen som s.k. RPOA (Recognized Private Operating Agency)

Mitt förslag: Telestyrelsen bemyndigas att erkänna en teleoperatör som s.k. RPOA. Det förfarande som behövs för detta bör i största möjliga utsträckning samordnas med tillståndsförfarandet enligt telelagen.

Utredningens förslag stämmer överens med mitt.

Remissinstanserna: Telestyrelsen har instämt i utredningens förslag. Övriga remissinstanser har avstått från att kommentera förslaget.

Skälen för mitt förslag: Internationella teleunionens (ITU) grunddokument, den Internationella telekonventionen (ITC) reglerar de internationella telekommunikationerna. Enligt artikel 44 i konventionen (Nairobi 1982, SÖ 1985:66) är Sverige förpliktat att uppfylla konventionens bestämmelser i fråga om sin egen internationella telekommunikationsverksamhet eller när det gäller sådan verksamhet som på ett skadligt sätt kan inverka på andra länders radioförbindelser. Sverige är vidare förpliktat att vidta nödvändiga åtgärder för att sådana privata operatörer (Private Operating Agencies, POA) som erkänts eller fått s.k. auktorisation, RPOA, för att driva och etablera telekommunikationer efterlever konventionens bestämmelser.

För att anses som en RPOA i ITU-konventionens mening måste operatören förmedla telekommunikation/telemmeddelanden åt var och en som vill nyttja de telekommunikationstjänster som operatören tillhandahåller. Vilka internationella telekommunikationstjänster som en operatör skall tillhandahålla för att kunna betraktas som RPOA framgår inte av konventionen. Oavsett vilka slags tjänster som operatören marknadsför måste i vart fall någon av tjänsterna i princip stå till förfogande för envar som vill nyttja dem, alltså vara "public" i konventionens mening, för att operatören skall kunna anses som en RPOA enligt definitionen i ITU-konventionen.

Begreppet RPOA definieras alltså i ITC som varje Private Operating Agency (POA), som tillhandahåller allmänna teletjänster eller rundradio och som har ålagts att följa ITC:s bestämmelser om internationella tjänster av den medlemsstat där verksamheten bedrivs. Med POA avses i samma konvention varje individ, bolag eller sammanslutning som driver en anordning för telekommunikation avsedd för internationella teletjänster eller som kan orsaka skadlig inverkan på sådana tjänster. Både begreppet POA och RPOA innehåller uttrycket "private". Trots det sätt på vilket POA definieras torde även exempelvis ett helstatligt aktiebolag kunna anses som RPOA enligt ITC. Det uttrycket torde kunna förstås som ett företag eller annan sammanslutning som utgör en juridisk person och som enligt svensk terminologi inte utgör en del av det allmänna. Inom ITU har frågan om att låta termen "private" i begreppen POA och RPOA utgå såsom otidsenlig varit föremål för särskild behandling. I de nya grundinstrument som utarbetats vid ITU:s extra fullmaktskonferens i december 1992 har termen "private" i detta sammanhang utmönstrats. Instrumenten skall träda i kraft den 1 juli 1994.

Av de redovisade definitionerna kan synas framgå att den som uppfyller kraven därigenom är en RPOA. I termen "recognized" torde emellertid i ITU:s praxis ha intolkats att något slags bekräftelse, erkännande eller godkännande från medlemsstatens sida härutöver krävs och att detta godkännande tar sig uttryck i att medlemsstaten formellt ålägger operatören att följa bestämmelserna i ITU-konventionen. Härefter meddelar medlemsstaten detta till ITU:s sekretariat. Prövningen av den som vill bli erkänd förutsätts ske diskretionärt av medlemsstaten.

Som redan nämnts hänför sig statusen som RPOA uteslutande till den internationella teletrafiken. Några rättigheter enligt svensk rätt följer inte av beslutet. Deltagande som medlem i ITU:s organ, av vilka de i detta sammanhang viktigaste är plenarförsamlingarna i the International Radio Consultative Committee (CCIR) och the International Telegraph and Telephone Consultative Committee (CCITT) samt de s.k. administrativa konferenserna, är förbehållet medlemsstaten och RPOA:s. Dock krävs särskild tillåtelse av medlemsstaten för att en RPOA skall få delta. Deltagande i ITU:s organ är av stor betydelse för en internationell teleoperatör som därigenom kan få nödvändig information och utöva inflytande på utvecklingen i flera hänseenden. Härtill kommer den väsentliga effekten att operatören lättare blir godtagen som likvärdig av andra RPOA:s och statliga operatörer på den internationella telemarknaden. Detta kan vara av betydelse för att inte riskera att bli diskriminerad pris-

mässigt i förhållande till dessa operatörer. Det kan också innebära att operatören möter större acceptans av övriga i samarbetet vid utväxling av trafik och vid investeringar i internationell teletrafik.

Regeringen har i tre fall beslutat att erkänna en operatör som RPOA. Det har skett under år 1991 och 1992 och avser Tele2 AB, Svensk Rundradio AB och Fonetel Global Communications AB.

Det är otvetydigt så att det bland de operatörer med internationell verksamhet som deltar i samarbetet internationellt anses föreligga ett behov av att kunna bli erkända, dvs. få status som RPOA.

Enligt ITC svarar Sverige för att erkända operatörer efterlever konventionens bestämmelser. Den materiella reglering som skall följas finns i de två administrativa reglementen för tele- resp. radiofrågor som formellt utgör bihang till konventionen. Telereglementet innehåller vissa bindande bestämmelser och hänvisar i övrigt till ett stort antal rekommendationer i olika frågor. I konventionens radioreglemente finns bindande bestämmelser om bl.a. innehav av radiosändare och fördelning av frekvenser.

Såvitt avser radiokommunikation kommer ett åläggande att följa ITC i princip inte att innebära krav på en operatör utöver vad som följer av ett tillstånd eller av regleringen enligt den föreslagna lagen om radiokommunikation. Det gäller oberoende av om operatören tillhandahåller tele-tjänster eller distribuerar rundradio. Den som har fått ett tillstånd enligt nämnda lag och som inte driver televerksamhet enligt telelagen behöver således i princip inte åläggas något ytterligare för att kunna ges RPOA-status.

Vad härutöver gäller rekommendationerna på teleområdet bör dessa kunna hanteras så att det i tillstånd för sådan televerksamhet som avses i ITC som villkor anges vad som skall iakttas. Möjlighet bör också finnas att meddela beslut om erkännande i annan ordning, alltså utan samband med tillståndsgivning.

Mot bakgrund av det anförda får det anses naturligt att det blir Telestyrelsens uppgift att meddela beslut i frågor om erkännande av operatörer. Jag anser därför att en befogenhet i detta hänseende bör ges Telestyrelsen. I flertalet fall torde, som nyss nämnts, RPOA-frågan (erkännandefrågan) kunna hanteras i samband med tillståndsprövningen. En förutsättning är givetvis även i dessa fall att operatören ansöker om att få status som RPOA.

I telelagen bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela de föreskrifter som behövs i fråga om erkännande av privat teleoperatör enligt telekonventionen. Vid beslut om erkännande m.m. skall Telestyrelsen naturligtvis beakta bestämmelserna i lagen om radiokommunikation.

Sedan ett beslut om erkännande fattats ankommer det på Telestyrelsen att anmäla beslutet till ITU.

I enlighet med den beskrivna ordningen bör Telestyrelsen även kunna handlägga medgivande för en RPOA att på egen bekostnad delta i arbetet i ITU:s olika organ. Detta torde närmast kunna betraktas som en följdfråga till själva erkännandet.

De fördelar som en RPOA åtnjuter i förhållande till operatörer utan den statusen är, som jag redovisat ovan, att hänföra till den internatio-

nella teletrafiken. I flera hänseenden är de helt beroende av den vilja till samarbete som andra operatörer med denna status har. De sanktioner som drabbar en RPOA som inte uppfyller de förutsatta kraven är således i första hand att dennes medoperatörer drar sig undan detta samarbete. Enligt konventionens krav bör det emellertid finnas en möjlighet att, om operatören åsidosätter vad som åligger honom, förklara att han inte längre betraktas som RPOA.

Telestyrelsens beslut att vägra erkännande eller att häva ett erkännande bör kunna överklagas. Detsamma gäller beträffande de förelägganden eller förbud som bör föregå ett beslut att häva ett erkännande. De befogenheter avseende tillsyn som ges myndigheten enligt telelagen (se avsnitt 4.9) bör vara tillämpliga även i fråga om tillsyn av efterlevnaden av villkor i ett beslut om RPOA-status. Enligt min mening bör behovet av särskild tillsyn inte överdrivas. Efter ett beslut om erkännande torde i flertalet fall någon tillsyn i detalj inte krävas så länge operatören tillhandahåller teletjänster enligt konventionen och i övrigt uppfyller de grundläggande kraven i denna. Tillsynen torde i princip kunna inskränkas till att avse att operatören uppfyller dessa grundläggande krav. Man torde vidare kunna förlita sig på att en seriös operatör – vilket en RPOA får förutsättas vara – kommer att frivilligt medverka till att bereda myndigheten erforderligt underlag för att kunna fullgöra sin tillsynsuppgift. En anmärkning om att underlag skall tillhandahållas myndigheten kan tas in i beslutet.

Även om en tillståndsfråga enligt någon av de nämnda lagstiftningarna och erkännandefrågan i allmänhet torde kunna följas åt, är inte grunden för prövningarna densamma. Vid bedömningen av om en operatör kan erkännas är det rimligtvis de kriterier som anges i ITC som skall styra prövningen. Det är ju i de internationella överenskommelserna inom ramen för ITU som RPOA-begreppet har sitt ursprung och i det internationella samarbetet som det har betydelse. Att för ett erkännande av en operatör ställa längre gående krav synes därför inte vara förenligt med konventionen. Däremot torde det finnas utrymme för att formulera kraven på olika sätt. I princip torde det vara så att den som getts tillstånd att driva televerksamhet enligt telelagen får anses uppfylla sådana allmänna krav som kan ställas upp. De specifika krav som uttryckligt följer av ITC tillkommer dock och får prövas för sig.

Mitt förslag: Telestyrelsen skall utöva tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i telelagen och av de villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Telestyrelsen skall medla i tvister mellan teleföretag om samtrafik, uthyrning av förbindelser och andra frågor. En part skall kunna begära att myndigheten yttrar sig i fråga om ett avtalsvillkor är förenligt med telelagens bestämmelser. Telestyrelsen skall i detta sammanhang också kunna meddela förelägganden och förbud.

Förfaranden som omfattas av vitesföreläggande eller vitesförbud skall inte också kunna föranleda ansvar enligt straffbestämmelser i lagen.

Utredningens förslag stämmer överens med mitt.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser har kommenterat utredningens förslag till tvistlösningsåtgärder. Några av dessa har i huvudsak ingen erinran mot förslaget. Synpunkterna från de övriga går ut på att Telestyrelsens befogenheter bör vidgas.

Telestyrelsen har i huvudsak instämt i utredningens förslag. *Konkurrensverket* har framhållit att det är viktigt att tvistlösningsprocessen är snabb, bl.a. för att konkurrerande företags inträde på marknaden inte skall hindras. *STATTEL-delegationen* framhåller att Telestyrelsen bör ha rätt att på eget initiativ yttra sig om villkor för samtrafik eller uthyrning av förbindelser. *Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté (ICC)*, *Sverige Industriförbund* och *Näringslivets telekommitté*, anser att utredningens förslag till medel för tvistelösning är helt otillräckliga. Denna uppfattning anges främst bygga på det förhållandet att tillståndsmyndigheten inte har tillerkänts rätten att i sista hand bestämma samtrafikvillkoren. Även *AB NordicTel* anser att Telestyrelsen borde ges rätt att fastställa samtrafikvillkor. Enligt ICC:s m.fl. uppfattning är det inget unikt att en myndighet ges rätt att meddela föreskrifter om vad som civilrättsligt skall gälla mellan två parter. *Leverantörföreningen Kontor och Data (LKD)*, framhåller att det finns anledning att tro att allvarliga tvister mellan samtrafikerande operatörer inte blir vanliga. Telestyrelsens föreslagna roll som medlare i samtrafiktvister m.m. har enligt LKD både för- och nackdelar. LKD pekar på att avtal om samtrafik faller under allmänna avtals- och köprättsliga bestämmelser. Enligt LKD bör många problem av detta slag hanteras med hjälp av konkurrenslagen. I förslaget till konkurrenslag ingår en snabb handlägningsprocedur som enligt LKD bör kunna tillgodose teleoperatörernas önskemål i detta avseende. LKD anser att det är motiverat att tills vidare se huruvida de nämnda lagarna kan lösa de problem som möjligen kan uppstå. *Tele2 AB* påpekar att det i de allra flesta fall inte varit möjligt för konkurrerande operatörer att komma överens om samtrafikvillkor. Detta visar att det är nödvändigt med ett förfarande som gör det möjligt att snabbt och smidigt lösa konflikter. *Tele2* anser att det är svårt att utläsa vilka möjligheter Telestyr-

elsen i praktiken har enligt utredningsförslaget att fatta beslut som konkret anger vad parterna har att rätta sig efter.

Skälen för mitt förslag: Som jag nyss sagt avser jag att föreslå regeringen att Telestyrelsen anförtros uppgiften att pröva tillståndsansökningar och fastställa tillståndsvillkor enligt telelagen. Det bör dessutom ankomma på Telestyrelsen att utöva tillsyn av att bestämmelserna i telelagen och därtill anslutande föreskrifter och tillståndsvillkor efterlevs.

Utredningen har föreslagit att Telestyrelsen i sitt tillsynsarbete skall kunna meddela förelägganden för att kunna få till stånd rättelse av felaktiga beteenden. Visst beteende från ett teleföretag skall också kunna förbjudas om det strider mot lagen, på denna byggda föreskrifter eller mot tillståndsvillkor. För att öka styrkan bakom påbuden skall förelägganden och förbud kunna förenas med vite.

Jag delar utredningens uppfattning att det måste vara möjligt för tillsynsmyndigheten att ge anvisningar i form av förelägganden och förbud för att felaktiga beteenden bland teleföretagen skall rättas till. För att sätta kraft bakom orden bör förelägganden och förbud kunna förenas med vite. Utsättande av vite bör kunna användas såväl vid konstaterad obenägenhet att rätta sig efter ett tidigare föreläggande som redan vid ett första föreläggande om det finns anledning anta att det behövs för att uppnå rättelse inom angiven tid.

Ett kraftfullt verkande vite bör enligt min mening i flertalet fall vara ett verksamt medel för att få till stånd rättelse. I vissa fall kan dock tänkas att detta inte är tillräckligt för att komma till rätta med situationen. Den yttersta sanktionen mot en tillståndshavare blir då att återkalla tillståndet.

Vad gäller vitesföreläggandes utformning, storleken på vitesbelopp, utdömande av vitet m.m. skall bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten tillämpas.

Den tekniska utvecklingen och dynamiken på telemarknaden kommer sannolikt att föra med sig nya former eller tillämpningar i fråga om samverkan mellan telenät och mellan olika aktörer. Redan i nuvarande situation förekommer som jag redovisat i det föregående (avsnitt 4.6) samtrafik mellan olika nät. Detta förutsätter att teleföretagen har träffat överenskommelse om vad som skall gälla för deras samverkan. I varje överenskommelse om villkor för samtrafik som skall träffas finns risk för att det uppstår konflikter. Självfallet är det så att parterna i vissa hänseenden har olika intressen att bevaka i förhandlingssituationerna. Det är därför också närmast naturligt att det kan bli svårt för parterna att komma överens i en del fall. I vissa hänseenden kan det bli så att parterna står så långt ifrån varandra att någon uppgörelse inte kan träffas. Det kan också vara på det sättet att det kan upplevas som att överläggningar förhalas i syfte att undvika uppkommande konkurrens eller av andra skäl. Andra tvister kan gälla konkreta frågor, såsom ekonomiska villkor för samtrafik. Det är notoriskt hur betydelsefull avgiften är för de kommersiella förutsättningarna att driva televerksamhet. I stort sett lika viktiga kan olika tekniska förutsättningar eller villkor vara. Som potentiella tvistefrågor kan här nämnas antalet överlämningspunkter eller anslutningspunkter, var dessa kan vara placerade, kostnaderna för att upprätta punkter etc. Även

tillämpningar av befintlig teknik beträffande nummerfrågor, accesskoder eller taxerings- och dirigeringsfrågor kan bli tvistämnen. Ytterligare exempel kan vara oenighet om vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för den teknik och det system som finns tillgängligt och vilken information som skall lämnas om ny teknik eller ändrade tekniska tillämpningar.

En del av nämnda frågor kan vara av enkel beskaffenhet. Andra däremot kan vara komplicerade i olika hänseenden. Ingående kunskap i teletekniska frågor är en förutsättning för förståelse av problemställningarna. Likaså måste ekonomiska bedömningar av olika slag göras om ett kostnadsorienterat pris skall kunna bestämmas. Ett viktigt led här är att få fram tillräckligt underlag för att ta ställning i olika frågor.

De villkor för samtrafik som kan förekomma kan till sin karaktär i princip jämföras med vilka andra privaträttsliga avtalsvillkor som helst. Det är därför naturligt att det i första hand bör ankomma på berörda parter att på egen hand sluta avtal om villkor och att inom ramen för affärsmässiga förhandlingar lösa uppkommande tvister. Detta sätt att betrakta villkorens rättsliga karaktär stämmer inte endast med det svenska synsättet (jfr SOU 1990:100 s. 123 ff) utan även med hur samtrafikfrågor behandlas inom EG och i länder som i aktuellt hänseende kan jämföras med Sverige.

Någon reglering särskilt för frågor om samtrafik eller andra privaträttsliga relationer mellan teleoperatörer finns inte i dag. I relationen mellan parterna gäller emellertid allmänna avtals- och köprättsliga bestämmelser. Oskäliga villkor i ett ingånget avtal kan angripas med avtalslagens generalklausul (36 §). Enligt lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare kan vidare domstol förbjuda en näringsidkare att i fortsättningen använda ett villkor som anses oskäligt eller väsentligen samma villkor i liknande fall.

Som jag påpekat i det tidigare har en ny konkurrenslag (1993:20) antagits. Avsikten med den regleringen är att hindra konkurrensbegränsande beteenden från företag. Givetvis får den lagen inverkan också på näringsverksamheten inom teleområdet.

Önskemål om ett effektivt förfarande för tvistelösning finns inom varje område där tvister behöver slitas. Det som i första hand efterfrågas är snabb handläggning och en möjlighet att snabbt få ett definitivt besked i den fråga som tvisten avser. Detta har också särskilt framhållits av vissa av remissorganen. Kraven kan i olika grad uppfyllas beroende på vilken form som väljs för att lösa tvistefrågor. På teleområdet finns det ytterligare krav som hänger samman med att överenskommer om exempelvis samtrafik är särpräglade med avseende på tekniska och ekonomiska aspekter. Särskild sakkunskap behövs därför. Dessutom är kontinuitet i de bedömningar som görs önskvärd. I synnerhet inledningsvis kommer avgörandena att få stor betydelse för efterföljande tvister.

Utredningen har diskuterat olika sätt att tillhandahålla ett effektivt tvistelösningsförfarande. En lösning som redovisats är att parterna hänvisas till att använda sig av ett skiljeförfarande enligt lagen (1929:145) om skiljemän. För egen del vill jag framhålla att denna möjlighet givetvis

alltid står öppen under förutsättning av att parterna kan träffa sådana avtal. Prop. 1992/93:200

Ett alternativ enligt utredningen vore att direkt i telelagen föreskriva att prövning av tvister skall ske enligt lagen om skiljemän, ett s.k. legalt skiljeförfarande. I denna variant skulle ordföranden och övriga ledamöter förordnas av regeringen. Ordföranden skulle vara eller ha varit ordinarie domare och övriga ledamöter ha särskild sakkunskap inom teleområdet, ekonomi och teknik. Det tillskapade organet blev att betrakta som en s.k. domstolsliknande nämnd, vars avgöranden skulle kunna gälla utan överprövning.

Mot en sådan ordning talar dock de allmänna strävandena mot enhetlighet och samordning av domstolsväsendet (jfr Ds 1992:38, Domstolsväsendet, Organisation och administration i framtiden). Enligt promemorian skall ett sammanhållet domstolsväsende vara utgångspunkten för framtiden. Starka skäl sägs tala för att befintliga specialdomstolar avskaffas och deras verksamhet i möjligaste mån inordnas i de vanliga domstolarna. En principiell utgångspunkt anges vara att en fristående specialdomstol skall accepteras endast om det finns mycket starka skäl för en särreglering inom ett visst rättsområde (jfr prop. 1992/93:100 bil. 3, s. 27).

Mot denna bakgrund anser jag det mindre lämpligt att inrätta nya specialorgan för att lösa tvister på teleområdet. De skäl som talar för att skapa en särskild ordning för tvistelösning på teleområdet är visserligen starka. Med beaktande av de synpunkter som förts fram vid den hittills gjorda översynen i specialdomstolsfrågan anser jag emellertid inte att en lösning som innebär att det tillskapas en s.k. domstolsliknande nämnd för avgörande av tvistefrågor på teleområdet bör läggas fram.

Utredningens förslag för att komma till rätta med tvister på teleområdet innebär att Telestyrelsen ges en mycket aktiv roll, dock utan att den formellt har rätt att slita parternas interna mellanhavande. Jag kan för egen del ansluta mig till den av utredningen föreslagna ordningen som enligt min mening bör regleras inom ramen för Telestyrelsens tillsynsverksamhet.

Utgångspunkten bör som jag ser det vara att de privaträttsliga frågor som det här gäller i första hand bör lösas genom förhandlingar mellan berörda parter. Om det visar sig att någon överenskommelse inte kan nås bör part kunna anmäla detta hos Telestyrelsen. Myndighetens första uppgift är härefter att medla mellan parterna i syfte att en överenskommelse skall träffas. På motsvarande sätt bör en anmälan i en tvist rörande ingångna avtal behandlas. Ett viktigt led i myndighetens agerande i dessa fall är att utreda de förhållanden som skall utgöra grunden för en överenskommelse. Telestyrelsen kan här använda de befogenheter i tillsynshänseende som bör ges enligt telelagen. Jag utgår emellertid från att parterna efter begäran från myndigheten kommer att lägga fram det underlag som behövs. Förhandlings- och medlingsstadiet bör enligt min mening utgöra tyngdpunkten i förfarandet. Samtidigt är snabbhet och effektivitet i myndighetens agerande viktigt. Myndigheten bör så snart det går söka bedöma förutsättningarna för att träffa en överenskommelse mellan parterna.

I samband med medling bör myndigheten, om en part begär det, kunna yttra sig om erbjudna eller tillämpade villkor är förenliga med föreskrifterna i telelagen. Ett sådant yttrande är inte avsett att vara bindande för parterna. Att möjlighet finns att begära ett yttrande skall i stället ses som en service i förhållande till berörda parter. STATTEL-delegationen har föreslagit att myndigheten skall kunna avge ett sådant yttrande också utan någon partsbegäran. Jag vill framhålla att avsikten är att parten på detta sätt skall kunna begära ett uttalande av myndigheten med tanken att det skall kunna leda till att tvisten löses. En ordning där myndigheten yttrar sig utan att en part har begärt det bör således inte användas.

Att Telestyrelsen agerar som medlare mellan parterna eller avger ett yttrande på parts begäran hindrar inte att myndigheten tillgriper andra medel som står till dess förfogande i tillsynsverksamheten. Telestyrelsen kan också, om den anser att en prövning enligt konkurrenslagen är befogad, anmäla ett vid sin tillsyn konstaterat förhållande till Konkurrensverket. Att göra detta i ett pågående medlings- eller yttrandeärende kan dock ofta vara olämpligt. ICC m.fl. har framhållit att ett överlämnande till Konkurrensverket inte bör ske utan att parten har medgett detta. Även jag anser att partens åsikt därvidlag skall tillmätas stor betydelse. Emellertid anser jag inte att det bör vara förbjudet för Telestyrelsen att utan ett sådant medgivande anmäla förhållandet till Konkurrensverket.

De medel som kan komma att användas av Telestyrelsen är förelägganden och förbud. Föreläggandena får förenas med vite. Denna ordning skall, som framhållits ovan, ses mot bakgrund av den skyldighet till samtrafik i syfte att skapa effektiva telekommunikationer som skall gälla enligt telelagen. Ett föreläggande eller förbud får givetvis olika form beroende på aktuell frågeställning. Myndigheten skall bl.a. kunna *förbjuda tillämpning av vissa villkor*. I enlighet med vad som framhållits av *Lagrådet* bör strykas under att möjligheterna att använda förelägganden och förbud i de ifrågavarande tvisterna begränsas av det måste röra sig om "förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av tillståndsvillkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen". Således får det anses uteslutet bl.a. att en part skall kunna föreläggas att *godta vissa avtalsvillkor*. I samband med förelägganden och förbud kan det emellertid vara ändamålsenligt att Telestyrelsen i grunderna för ett beslut mer eller mindre ingående anger hur ett godtagbart villkor bör vara utformat. Strävan att åstadkomma villkor som är förenliga med bestämmelserna i telelagen skall vara grunden för myndighetens ingripanden.

Om parterna inte kan komma överens, kan alltså Telestyrelsen kraftfullt påverka parterna i riktning mot en överenskommelse genom att utfärda förbud eller föreläggande. Ett sådant beslut, som i allmänhet bör gälla omedelbart, skall kunna överklagas.

Enligt min uppfattning utgör den här beskrivna ordningen ett gott instrument för att på ett praktiskt och kompetent sätt verksamt åstadkomma att tvister mellan teleföretag löses. Jag kan därför inte dela de remissynpunkter som går ut på att det finns anledning att därutöver vidga Telestyrelsens beslutsbefogenheter.

Naturligtvis hindrar inte den här beskrivna ordningen parterna från att väcka talan i allmän domstol enligt avtalslagen eller att initiera en process enligt lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Vid missbruk av dominerande ställning bör konkurrenslagen tillämpas.

I det föregående har talats främst om samtrafikvillkor. På sätt som angetts inledningsvis är det i detta hänseende fråga om samtrafik inom allmänt tillgängliga telenät.

Vid sidan härav finns frågor som lämpligen kan hanteras på samma sätt som villkor för samtrafik, dvs. av Telestyrelsen med stöd av de befogenheter som ges i telelagen. För det första bör detta gälla villkoren för hyrda förbindelser. I den här delen kan oenighet uppkomma om tolkningen av givna tillståndsvillkor. Vidare skall de taxor som en tillståndshavare tillämpar för ledningarna vara kostnadsorienterade, vilket också skapar utrymme för att ha olika meningar om bl.a. det skäligen i ett pris och om hur en taxa skall vara uppbyggd.

Enligt samma principer bör Telestyrelsen kunna gripa in och agera i tvister mellan operatörer såvitt avser användning av befintlig nummerplan (tilldelning av nummerresurser eller fördelning av delar av planen). Dessa privaträttsliga delar av hanteringen av nummerplaner har utpräglad betydelse i konkurrenshänseende. En motsvarande ordning som beträffande samtrafikfrågorna bör därför användas i förekommande fall.

Med tanke på att de förfaranden som kriminaliseras i förslaget till telelag kan komma att omfattas av vitesföreläggande eller vitesförbud enligt vad jag redogjort för i det tidigare har *Lagrådet* förordat att det i lagen införs en bestämmelse av innebörd att förfaranden som omfattas av sådana förelägganden eller förbud inte också skall föranleda straffansvar. Jag delar Lagrådets uppfattning att en sådan bestämmelse bör införas i lagen.

4.10 Integritetsskydd för teleanvändare

4.10.1 Nuvarande ordning

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Detta skydd kan enligt 2 kap. 12 § regeringsformen begränsas genom lag. Begränsning får enligt paragrafens andra stycke göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Begränsning kan t.ex. ske med hänsyn till beivrandet av brott.

Sekretesslagen

I 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) finns föreskrifter om sekretess för uppgifter hos Televerket, Postverket och andra myndigheter som handhar allmän samfärdsel. Bestämmelserna gäller endast i det allmännas verk-

samhet. Såvitt avser Televerket omfattar sekretessen enligt paragrafens andra stycke uppgift som angår ett särskilt telefonsamtal eller ett annat telemeddelande. Med telemeddelanden avses telefonsamtal, telegram, telex- och telefaxmeddelanden samt dataöverföring, bildöverföring och andra teletjänster. Den som har tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som innehar en apparat som har använts för telemeddelandet har dock rätt att få uppgift om meddelandet. Detta gäller emellertid endast om inte sekretess för uppgiften följer av annan bestämmelse.

Tredje stycket i paragrafen reglerar sekretessen i övrigt inom allmän samfärdsl. Sekretessen gäller för uppgifter som angår enskildas förbindelser med samfärdselverksamheten. Sekretessen begränsas genom ett omvänt skaderekvisit, där presumptionen är för sekretess. Enligt detta stycke gäller sekretess för uppgift om bl.a. telefonnummer. Sekretessen gäller även för uppgift om en enskilds affärsangelägenheter i förbindelse med en anstalt som handhar allmän samfärdsl.

Enligt paragrafens fjärde stycke gäller absolut sekretess för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret. Personalen kan vid sambandstjänst komma att höra eller läsa telemeddelanden som utväxlas på det allmänna telenätet. Sekretess gäller för sådana uppgifter.

I 14 kap. sekretesslagen finns bestämmelser bl.a. om vissa begränsningar och förbehåll i sekretessen.

Enligt 14 kap. 2 § tredje stycket hindrar sekretess inte att en uppgift om en enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). En uppgift hos Televerket om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos Televerket begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket hindrar sekretessen inte att en uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. Om en uppgift omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen gäller vad som nyss sagts endast såvitt avser misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (14 kap. 2 § femte stycket).

I fråga om tillämpningen av 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena sekretesslagen på uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § andra stycket samma lag kan anmärkas att det av 15 kap. 5 § sekretesslagen följer att en myndighet på begäran av en annan myndighet normalt är skyldig att lämna ut uppgifter till den andra myndigheten, om uppgifterna kan lämnas utan hinder av sekretess. Att hinder mot utlämnande inte föreligger på grund av sekretess kan som redan sagts följa av bl.a. 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena. Det är den utlämnande myndigheten som i varje enskilt fall har att pröva om förutsättningar föreligger för ett utlämnande av uppgifter. De angivna bestämmelserna gör ingen skillnad mellan det fallet att ett brott riktar sig mot ett intresse inom en

myndighets eget ansvarsområde och det fallet att ett brott riktar sig mot någon annan myndighet eller mot en enskild. Bestämmelserna är tillämpliga i båda fallen. Inte heller gör bestämmelserna skillnad mellan det fallet att misstanken om brott uppstått hos myndigheten och det fallet att brottsmisstanken uppstått hos annan myndighet men att myndigheten genom denna andra myndighets försorg fått vetskap om misstanken.

I sammanhanget bör även 14 kap. 3 § sekretesslagen nämnas. I denna bestämmelse anges att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Bestämmelsen är emellertid inte tillämplig på uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § andra stycket.

Enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess till skydd för enskild inte i förhållande till honom själv och han kan efterge sekretessen helt eller delvis. Det sagda gäller inte om annat följer av bestämmelserna i sekretesslagen.

Den tystnadsplikt som följer av bestämmelserna i sekretesslagen i fråga om bl.a. uppgift om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen företräde framför meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen.

Brottsbalken

Enligt 4 kap. 8 § brottsbalken är det straffbart att olovligen bereda sig tillgång till ett meddelande, vilket såsom postförsändelse eller såsom telefonsamtal, telegram eller annat teledokument är under befordran genom allmän befordringsanstalt, dvs. Televerket eller Postverket. Skyddet gäller endast under den tid som meddelandet är under befordran. Det sträcker sig med andra ord från den tidpunkt då meddelandet avlämnats till befordran fram till det att meddelandet har lämnats ut. Om någon i annat fall bereder sig tillgång till ett meddelande kan gärningen vara straffbar enligt 4 kap. 9 § BrB (intrång i förvar).

Med hänsyn särskilt till Televerkets och Postverkets dominerande ställning i fråga om att förmedla meddelanden ansågs det vid tillkomsten av 4 kap. 8 § brottsbalken inte föreligga något behov av att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen till att gälla även sådan förmedlingstrafik som bedrivs av andra, enskilda eller allmänna, befordringsanstalter. Ett visst skydd för annan förmedlingsverksamhet finns dock genom bestämmelserna om intrång i förvar och olovlig avlyssning i 4 kap. 9–9 a §§ brottsbalken.

Beträffande teledokument nämnas i 4 kap. 8 § telefonsamtal, telegram eller annat teledokument. Uttrycket "annat teledokument" kom till under utskottsbehandlingen sedan den dåvarande telestyrelsen påpekat att bestämmelsen i annat fall inte skulle komma att omfatta telexmeddelanden. – I Straffrättskommitténs förslag hade undantag gjorts för det fall att teledokumentet befordrades via radio. Sedan telestyrelsen framfört önskemål om skydd även för sådana meddelanden i radio, som inte är avsedda för allmänheten, fick det föreslagna undantaget på hemställan av

Lagrådet utgå såsom inte erforderligt. Visserligen är det inte klarlagt hur skydd skall kunna vinnas för meddelanden via radio. I paragrafen förutsätts emellertid, att någon olovligen bereder sig tillgång till meddelandet, och straffbestämmelsen kan sålunda inte tillämpas i fråga om befordran via radio, om det inte är förbjudet att lyssna på meddelanden i radio. Å andra sidan skulle ett undantag möjligen kunna missförstås så, att det ansågs inbegripa även sådana fall som att någon på en telegrafstation bereder sig tillgång till telegram som skall avsändas eller har ankommit med radio.

I 20 kap. 3 § brottsbalken anges att den som röjer uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som olovligen utnyttjar sådan hemlighet, döms – om inte gärningen eljest är särskilt belagd med straff – för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Vid gärning som begås av oaktsamhet är påföljden böter. I ringa fall av oaktsamhet döms inte till ansvar.

Radiolagen

I 3 a § radiolagen (1966:755) anges att den som i mottagare har avlyssnat telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande inte obehörigen får föra detta vidare. Vidare anges att anordning, som automatiskt registrerar innehållet i radio- eller trådsändning, får användas tillsammans med en mottagare endast om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medger det i särskilt fall. Ett sådant medgivande krävs emellertid inte om registreringen avser sändning som uppenbarligen är avsedd för allmänheten. Bestämmelsen i fråga om mottagare avser även en återgivningsanordning som är ansluten till mottagaren, men den gäller inte navigeringsmottagare.

Enligt 22 § andra stycket radiolagen döms den som bryter mot 3 a § första eller andra stycket till böter.

Datalagen

Enligt 11 § datalagen (1973:289) får en personuppgift som ingår i personregister inte lämnas ut, om det finns anledning anta att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med lagen. I det allmänna verksamheten skall i stället sekretesslagen tillämpas.

Med en personuppgift avses i datalagen en upplysning som avser enskild person. Ett personregister förs enligt lagen med hjälp av ADB och innehåller förteckning eller motsvarande där en personuppgift kan hänföras till den som avses med uppgiften.

Enligt 20 § datalagen döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar ut personuppgift i strid mot 11 § till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 13 § datalagen gäller tystnadsplikt för registeransvarig eller annan som har tagit befattning med personregister eller med uppgifter

som samlats in för att ingå i sådant register för uppgifter om enskilda personliga förhållanden. I det allmänna verksamheten skall i stället bestämmelserna i sekretesslagen tillämpas. Den som bryter mot denna bestämmelse om tystnadsplikt kan straffas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

I 21 § datalagen stadgas om straff för dataintrång. Den straffbara gärningen innefattar att någon olovligt bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligt ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning. Med upptagning avses även uppgifter som är under befordran via elektroniskt eller annat liknande hjälpmedel för att användas för automatisk databehandling. Datalagen avser i princip endast personregister. Denna begränsning till ADB-register som innehåller uppgifter av visst slag gäller emellertid inte 21 § (prop. 1973:33 s. 105, 144 f). Straffbestämmelsen är subsidiär i förhållande till brottsbalken.

4.10.2 Integritetsfrågans behandling i det internationella samarbetet

Allmänt

Frågan om integritetsskydd är och har varit central i flera olika internationella sammanhang, främst inom FN, OECD, EG och Europarådet.

I FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna anges att envar är skyddad mot godtyckliga ingripanden i fråga om bl.a. korrespondens och har rätt att utan ingripanden söka, motta och sprida upplysningar och tankar genom varje slags uttrycksmedel utan hänsyn till gränser (artikel 12 och 19). En motsvarande reglering finns i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 14 och 19) samt i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 8 och 10). Med uttrycket korrespondens avses i de internationella konventionerna olika former för överförande av meddelanden mellan individer såsom telefoni.

Europeiska ekonomiska gemenskapen

I rådets direktiv 90/387/EEG av den 28 juni 1990 om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät, det s.k. ONP-direktivet, talas om vissa väsentliga krav som kan motivera en begränsning av åtkomsten av ett allmänt tillgängligt telenät eller en allmänt tillgänglig teletjänst. För att anses som väsentligt krav skall det vara fråga om skäl av allmänt intresse såsom nätens integritet och dataskydd. Villkoren för tillhandahållande av öppna telenät får inte utgöra hinder för tillgång till allmänt tillgängliga telenät eller allmänt tillgängliga teletjänster, bortsett från skäl som baseras på väsentliga krav som t.ex. skydd av data i tillämpliga fall. Av bilaga 2 till direktivet framgår att användningsvillkor kan innefatta åtgärder som berör skydd av persondata och kommunikationssekretess om så behövs.

Uttrycket väsentliga krav innefattande dataskydd nämns även i *kommisionens direktiv 90/388/EEG av den 28 juni 1990 om konkurrens på marknaderna för teletjänster*.

Enligt direktivet kan dataskydd innefatta skydd av persondata, sekretess för information som överförs eller lagras och skydd av privatlivet.

EG-kommissionen antog i september 1990 ett *förslag till direktiv (SYN 287) angående skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter*. Bakgrunden till förslaget är att en hög nivå för skydd mot integritetskränkning i samband med framför allt automatisk eller elektronisk behandling av personuppgifter inom EG-kommissionen har ansetts nödvändig för att säkerställa det önskade fria flödet av information mellan medlemsländerna (förslaget finns utförligare redovisat i Datalagsutredningens betänkanden SOU 1991:21 s. 21 ff och SOU 1991:62 s. 45 ff). Förslaget föranledde kritik när det behandlades av bl.a. EG-parlamentet. I oktober 1992 presenterade kommissionen ett reviderat förslag. EG:s ministerråd förväntas ta slutlig ställning till det reviderade förslaget tidigast under hösten 1993 (det reviderade förslaget finns redovisat i Datalagsutredningens slutbetänkande En ny datalag, SOU 1993:10).

Ett annat förslag till direktiv (SYN 288) som också är under beredning inom EG gäller skydd för personuppgifter vid användning av allmän digital telekommunikation, särskilt ISDN (Integrated Services Digital Network). Enligt vad jag har inhämtat avser kommissionen att lägga fram ett reviderat förslag i denna fråga.

Den övergripande målsättningen i förslaget är att garantera att medborgarna överallt i gemenskapen får samma grundläggande skydd i fråga om personuppgifter och kommunikationssekretess och att detta skydd ingår som en integrerad del i det nya digitala tjänsteutbudet. Förslaget, som avser taltelefoni, tar sikte på att säkra ett visst minimiskydd för abonnenter med utgångspunkt från två grundläggande principer. För det första gäller att risken för missbruk skall minimeras genom att den mängd data som behandlas och lagras skall begränsas till det absolut nödvändiga. För det andra skall abonnentens rätt att själv bestämma över informationen skyddas. Detta gäller i förhållande till såväl den teleorganisation som tillhandahåller tjänsten som andra parter som vill få tillgång till data som förmedlas eller finns tillgängliga i samband med överföring i ett allmänt telenät.

Europarådet

Europarådets ministerkommitté antog år 1980 en konvention till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (*Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data - Dataskyddskonventionen*). Konventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985. Dess syfte är att stärka dataskyddet, dvs. att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatisk databehandling av personuppgifter.

Inom Europarådet har under senare tid utarbetats ett utkast till rekommendation om skydd för personuppgifter inom telekommunikationssektorn. Syftet med detta förslag är bl.a. att reglera de nya möjligheter till kommunikation och lagring av personuppgifter som digitaliserade telenät för med sig. Förslaget innefattar en detaljreglering av bl.a. telefonkataloguppgifter, telemarketing (marknadsföring per telefon), specificerade teleräkningar, privata telefonväxlar, identifikation av abonnentnummer (Calling Line Identification, CLI), vidarekoppling och mobiltelefoni.

4.10.3 En ändrad och delvis ny reglering av integritetsskyddet för teleanvändare

4 kap. 8 § brottsbalken

Mitt förslag: Bestämmelsen i 4 kap. 8 § brottsbalken om brytande av post- eller telehemlighet ändras så att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta meddelanden som post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelser eller telemeddelanden oavsett om de befordringsföretag som förmedlar dem tillhör det allmänna eller utgörs av enskilda företag.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med mitt.

Remissinstanserna har inte haft några erinringar i sak mot utredningens förslag i denna del. Vissa synpunkter har emellertid av *Riksåklagaren* framförts beträffande uttrycket "befordringsföretag".

Skälen för mitt förslag: I dag skyddas bestämmelsen i 4 kap. 8 § brottsbalken endast meddelanden i form av postförsändelser och telemeddelanden som är under befordran genom allmän befordringsanstalt, dvs. genom Postverket och Televerket. Med hänsyn till bolagiseringen av Televerket och till att andra enskilda företag i ökad utsträckning kommer att bedriva motsvarande verksamhet bör uttrycket "allmän befordringsanstalt" bytas ut mot "post- eller telebefordringsföretag".

Den föreslagna ändringen utvidgar som framgått tillämpningsområdet även i fråga om brytande av posthemligheten. Skyddet för posthemligheten kommer således att gälla inte bara i Postverkets förmedling av postförsändelser utan även i sådan förmedling som utförs av enskilda företag. Med hänsyn till den förväntade och redan påbörjade utvecklingen mot en ökad konkurrens på postområdet och till att kungörelsen (1947:175) angående Postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. har upphävts genom lagen (1992:1723) om upphävande av denna kungörelse vid utgången av år 1992, är det foljdriktigt att genomföra denna ändring redan nu utan att avvakta en bolagisering av Postverket och en samlad postlagstiftning.

Med post- och telebefordringsföretag avses företag som på affärs- mässiga grunder huvudsakligen förmedlar information – meddelanden i

Tystnadsplikt i televerksamhet

Mitt förslag: Bestämmelser om tystnadsplikt i enskild televerksamhet för uppgift om teleabonnemang, innehållet i ett telemeddelande och annan uppgift som angår ett särskilt sådant meddelande, dvs. en huvudsaklig motsvarighet till vad som i dag gäller inom Televerkets verksamhet enligt sekretesslagen, införs i telelagen samtidigt som en klargörande bestämmelse införs om i vilken utsträckning ett telemeddelande i enskild televerksamhet får avlyssnas. Tystnadsplikten ges företräde framför principen om meddelarfrihet, vilket erhålls genom ett tillägg i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

I fråga om myndigheters behov av uppgifter om teleabonnemang för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428) samt i fråga om brottsutredande myndigheters behov av uppgifter som angår misstanke om brott och som omfattas av tystnadsplikten införs i telelagen bestämmelser som i huvudsak motsvarar de nuvarande bestämmelserna i sekretesslagen. Prövningen av om en uppgift skall lämnas ut skall dock i samtliga fall göras av den begärande myndigheten. Den som inte följer en myndighets begäran att lämna ut uppgifter skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

I telelagen införs också en bestämmelse som klargör förhållandet mellan bestämmelserna i datalagen (1973:289) om personuppgifter i personregister och bestämmelserna om tystnadsplikt i telelagen.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med mitt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte framfört några erinringar i sak mot utredningens förslag. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Riksåklagaren (RÅ)* har kritiserat utredningsförslaget huvudsakligen på den grunden att de föreslagna reglerna inte är förenliga med bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om hemlig teleövervakning särskilt i vad avser skyddet för den enskildes personliga integritet. Från några remissinstansers sida har framförts synpunkter i fråga om enskildheter i utredningens förslag.

Skälen för mitt förslag: Televerket är en myndighet och därmed underkastat den reglering som finns i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet och de inskränkningar i denna som föreskrivs i sekretesslagen (1980:100). När verksamheten i Televerket överförs till aktiebolag kommer den huvudsakliga televerksamheten i landet inte längre att bedrivas av en myndighet utan av enskilda företag, Telia AB och andra teleoperatörer. Detta nödvändiggör att den reglering som behövs till skydd för den enskildes integritet utformas på ett annat sätt. Utgångspunkten är därvid att uppgifter som finns hos enskilda företag som bedriver televerksamhet i princip inte är offentliga men att å andra

sidan sådana uppgifter också kan lämnas ut om inte annat föreskrivs i lag. En ny reglering måste därför bygga på bestämmelser om tystnadsplikt i stället för på bestämmelser om inskränkningar i offentlighetsprincipen.

Telelagsutredningens förslag bygger på denna princip. Förslaget avser att så långt möjligt tillgodose samma skyddsintressen som den nuvarande regleringen i sekretesslagen med de begränsningar i sekretessen för vissa ändamål som föreskrivs i främst 14 kap. 2 § sekretesslagen.

JO och RÅ har kritiserat utredningsförslaget huvudsakligen på den grunden att de föreslagna reglerna inte är förenliga med bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om hemlig teleövervakning. Enligt JO och RÅ är det skydd för den personliga integriteten som ges i förslaget avsevärt mindre än som följer av bestämmelserna i rättegångsbalken. Bestämmelserna där uppställer krav på bl.a. domstolsprövning som saknar motsvarighet i utredningsförslaget.

Jag kan så till vida ansluta mig till denna kritik som att regleringen i rättegångsbalken och i förslaget inte är helt kongruent. Den kritiken drabbar emellertid även den nuvarande regleringen i sekretesslagen. Förhållandet torde ha sin grund i att regleringen i 14 kap. 2 § sekretesslagen delvis är generell, dvs. inte enbart avser uppgifter som angår televerksamhet, medan bestämmelserna i rättegångsbalken tar sikte just på uppgifter i sådan verksamhet. Den avvägning mellan de motstående intressen som gjorts i sekretesslagen är emellertid enligt min mening godtagbar. Som påpekats av utredningen ligger en viktig skillnad i att reglerna om hemlig teleövervakning ger möjlighet att planerat ta in särskilda uppgifter medan sekretesslagens bestämmelser förutsätter att uppgifterna finns tillgängliga när de begärs. Dessutom är kraven avseende brottspåföljd för att få ut begärda uppgifter väsentligt högre i sekretesslagen än i rättegångsbalken. De skillnader mellan sekretesslagen och rättegångsbalken som JO och RÅ påtalat och som bygger på olika syn på hur integritetsaspekterna skall tillgodoses kan inte lämpligen tas upp i detta sammanhang utan bör bli föremål för överväganden i särskild ordning.

Sammanfattningsvis ansluter jag mig alltså i huvudsak till Telelagsutredningens förslag, med de ändringar som jag återkommer till i specialmotiveringen.

Jag vill i detta sammanhang ta upp några särskilda frågor som aktualiseras av att regleringen i fortsättningen bör bygga på bestämmelser om tystnadsplikt i stället för på bestämmelser om offentlighet och sekretess.

En sådan fråga har tagits upp av Riksåklagaren och avser om den begärande myndigheten eller annan skall pröva att uppgifter som angår misstanke om brott och som omfattas av tystnadsplikten skall lämnas till myndighet. I detta avseende föreligger den skillnaden mellan den föreslagna regleringen och den nuvarande regleringen i sekretesslagen att det enligt den sistnämnda alltid är den utlämnande myndigheten som i varje enskilt fall har att pröva om förutsättningar föreligger för ett utlämnande av uppgifter. Utlämnandet sker härvid under myndighetsansvar och kan bli föremål för kontroll av det allmänna. Det är enligt min uppfattning inte lämpligt att genom lag överlämna denna myndighetsutövande uppgift, som berör intresset för enskildas personliga integritet i förhål-

lande till det allmännas intresse att utreda och beivra brott, till de enskilda teleföretagen. I likhet med utredningen anser jag att prövningen av om skyddade uppgifter skall utlämnas alltid bör göras av den myndighet som begär sådana uppgifter.

Som jag återkommer till senare (avsnitt 4.16.2) har Riksåklagaren när det gäller den av utredningen föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt i enskild televerksamhet i fråga om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning påpekat att en motsvarighet till sekretesslagens begränsningar i meddelarfriheten bör införas i anslutning till den föreslagna bestämmelsen. Den bestämmelse om tystnadsplikt som jag förordar i förevarande sammanhang har delvis sin motsvarighet i 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen. Denna sekretess har enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen företrädelse framför principen om meddelarfrihet. Genom ett tillägg i denna bestämmelse bör även den av mig nu föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt i enskild televerksamhet i vad avser uppgift om innehållet i ett telemeddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt sådant meddelande undantas från meddelarfriheten.

En annan fråga som jag anser bör belysas här är hur den föreslagna tystnadsplikten förhåller sig till enskildas och det allmännas intresse av att sedvanliga telefonkataloger kan publiceras. Att uppgifter inte *obehörigen* får föras vidare innefattar en möjlighet för den enskilde abonnenten att efterge tystnadsplikten för bl.a. uppgifter om sitt teleabonnemang. I de allra flesta fall har den som ingår ett avtal om teleabonnemang intresse av att namn, titel, adress och abonnentnummer, dvs. s.k. grunduppgifter om ett abonnemang, publiceras. I vissa fall vill däremot abonnenten själv bestämma över till vem hans abonnentnummer skall lämnas ut. I Televerkets nuvarande allmänna villkor för teleabonnemang anges att Televerket får lämna ut nämnda uppgifter om abonnenten inte begärt att uppgifterna skall skyddas (s.k. hemligt telefonnummer). Jag utgår från att det bolagiserade Televerket och övriga företag som driver televerksamhet, på samma sätt som hittills hos Televerket, avtalsvägen genom medgivanden från abonnenterna, dvs. genom att de efterger tystnadsplikten i detta hänseende, i tillräcklig utsträckning kommer att kunna publicera abonnentnummer m.m. i telefonkataloger. Samtidigt finns alltså fortfarande möjligheten kvar för de abonnenter hos enskilda teleföretag som så önskar att ha hemligt abonnentnummer på samma sätt som nu hos Televerket.

Vad slutligen angår tystnadspliktens omfattning har som redan framgått inte heller jag funnit skäl föreligga för att denna skulle vara mera långtgående. De föreslagna bestämmelserna går redan längre än vad som normalt gäller i enskild näringsverksamhet. Jag delar utredningens uppfattning att de uppgifter som faller utanför regleringen, t.ex. uppgifter hos teleföretagen om kundförhållanden i andra avseenden, liksom i näringslivet i allmänhet, kommer att behandlas på ett sätt som väl motsvarar de krav som i detta sammanhang kan ställas på integritetsskydd, eftersom detta ligger i teleföretagens eget intresse på en konkurrensutsatt marknad.

Mitt förslag: Sekretesslagens bestämmelser om skydd för telemeddelanden kvarstår med en sådan ändring av bestämmelserna i 9 kap. 8 § och 14 kap. 2 § att tillämpningsområdet för den sekretess och den uppgiftsskyldighet som i dag gäller hos Televerket utvidgas till att omfatta myndigheter som driver televerksamhet. I telelagen införs en erinran om att bestämmelserna i sekretesslagen gäller i det allmännas verksamhet i stället för bestämmelserna om tystnadsplikt och uppgiftsskyldighet i telelagen.

Bestämmelsen i 9 kap. 8 § fjärde stycket om sekretess för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret utvidgas till att omfatta uppgifter som utomstående utväxlar på alla telenät, såväl allmänna som enskilda.

Utredningens förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har inte framfört några erinringar mot utredningens förslag. *Datastraffrättsutredningen* har uttalat att det föreligger behov av att anpassa 9 kap. 8 § sekretesslagen till ny teknik, såsom ett förväntat framtida bruk av personliga s.k. smarta kort som möjliggör att vilken teleanläggning som helst kan användas för ett visst abonnemang.

Skälen för mitt förslag: Genom ändringarna i 9 kap. 8 § andra stycket och 14 kap. 2 § sekretesslagen utvidgas tillämpningsområdet för dessa bestämmelser till att avse myndigheter som driver televerksamhet. Dessa ändringar är av betydelse för en framtida telemarknad med konkurrens där även myndigheter i viss utsträckning kan komma att bedriva televerksamhet.

Ändringen i 9 kap. 8 § fjärde stycket utvidgar tillämpningsområdet till att omfatta uppgifter som utomstående utväxlar på alla telenät oavsett om de innehas av ett allmänt eller ett enskilt rättssubjekt. Ändringen är motiverad av att sekretess för uppgifter som kommer totalförsvarets personal till del inte som i dag bör omfatta endast telemeddelanden som förmedlas i det nuvarande allmänna telenätet utan telemeddelanden i varje telenät.

Vad *Datastraffrättsutredningen* uttalat i fråga om behov av att anpassa 9 kap. 8 § sekretesslagen till ny teknik kan lämpligen tas upp i samband med beredningen av *Datastraffrättsutredningens* betänkande *Information och den nya InformationsTeknologin* (SOU 1992:110).

Mitt förslag: För att åstadkomma en sammanhållen reglering överförs till telelagen den nuvarande straffsanktionerade tystnadsplikten i 3 a och 22 §§ radiolagen (1966:755) för den som i radiomottagare har avlyssnat ett telemeddelande med den ändringen att uttryckligt undantag ges för telemeddelanden avsedda för den avlyssnande eller allmänheten.

Övriga bestämmelser i 3 a § radiolagen utmönstras.

I stället för ett principiellt förbud att använda registreringsutrustning tillsammans med radiomottagare ges bestämmelsen om tystnadsplikt i telelagen ett sådant innehåll att även den som genom registreringsutrustning tillsammans med radiomottagare fått tillgång till ett radiobefordrat telemeddelande inte obehörigen får föra det vidare.

Den särskilda straffbestämmelsen för den som bryter mot tystnadsplikten ges sådant innehåll att såväl uppsåtliga fall som oaksamhetsfall, med undantag för sådana som är ringa, kan föranleda dagsböter.

Utredningens förslag överensstämmer med mitt utom i så måtto att utredningens förslag inte anger att tystnadsplikt gäller endast för telemeddelanden som avlyssnats i radiomottagare och att det omfattar telemeddelanden i varje förmedlingsform, dvs. även trådburna telemeddelanden.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har inte framfört några erinringar mot utredningens förslag. En remissinstans, *Datastraffrättsutredningen*, har framfört synpunkter främst i fråga om konkurrensproblem i förhållande till straffbestämmelserna i 4 kap. brottsbalken samt beträffande utredningens förslag att utmönstra bestämmelsen i 3 a § andra stycket radiolagen.

Skälen för mitt förslag: Den huvudsakliga utgångspunkten för den nuvarande regleringen av tystnadsplikt för den som i mottagare avlyssnat ett telemeddelande är att etern är fri och att envar enligt radiolagstiftningen i princip fritt kan lyssna till radiobefordrade meddelanden. Bestämmelsen om tystnadsplikt i 3 a § radiolagen är särskilt straffsanktionerad i lagens 22 §. Straffbestämmelserna i 4 kap. 8–9 b §§ brottsbalken gäller i princip trådburna telemeddelanden medan radiobefordrade sådana i princip inte omfattas av bestämmelsernas tillämpningsområde.

Telelagsutredningens förslag bygger i huvudsak på dessa utgångspunkter. Förslaget innefattar emellertid också en straffsanktionerad tystnadsplikt för alla telemeddelanden som avlyssnas oavsett förmedlingsform och även sådana som avlyssnats på annat sätt än i mottagare.

Datastraffrättsutredningen, som i det nyligen avlämnade betänkandet *Information och den nya InformationsTeknologin* (SOU 1992:110) lämnat förslag till vissa ändringar i de straff- och processrättsliga reglerna mot bakgrund av utvecklingen inom data- och teletekniken, har i sina synpunkter över förslaget främst uppehållit sig vid de konkurrensproblem i förhållande till straffbestämmelserna i 4 kap. brottsbalken som telelagsut-

redningens förslag kan föranleda samt vid förslaget att utmönstra bestämmelsen i 3 a § andra stycket radiolagen. I sistnämnda hänseende har datastraffrättsutredningen uttalat att en föreskrift med endast tystnadsplikt kan vara svår att förena med intresset av integritetsskydd.

Jag delar den uppfattning som Datastraffrättsutredningen uttalat i fråga om konkurrensproblem i förhållande till straffbestämmelserna i 4 kap. brottsbalken beträffande trådburna telemeddelanden och vad avser annan avlyssning än i radiomottagare. Bestämmelsen om tystnadsplikt i telelagen bör därför inte ges vidare omfattning än vad som huvudsakligen torde avses med den nuvarande regleringen i radiolagen, dvs. den bör avse den som i radiomottagare har avlyssnat ett radiobefordrat telemeddelande.

Däremot anser jag i likhet med utredningen att regleringen i 3 a § andra stycket bör utmönstras. Det indirekta förbudet mot att använda registreringsutrustning tillsammans med mottagare torde vara omöjligt att upprätthålla med tanke särskilt på det allmänt utbredda innehavet av bandspelare. Som utredningen påpekat kommer förbudet att obehörigen föra vidare ett telemeddelande som avlyssnats att gälla oberoende av på vilket sätt det som avlyssnats förs vidare. Bestämmelsen bör emellertid ges ett sådant innehåll att även sådana fall som att ett telemeddelande som inte direkt avlyssnas utan endast registreras, som är fallet vid användande av bandspelare tillsammans med en radiomottagare, inte obehörigen får föras vidare, t.ex genom att en kopia av bandet överlämnas till annan eller genom att det registrerade avlyssnas och sedan förs vidare. Härigenom tillgodoses enligt min mening i tillräcklig utsträckning de integritetsaspekter som datastraffrättsutredningen påtalat.

I övrigt ansluter jag mig till utredningens förslag.

Jag vill i detta sammanhang ta upp en särskild fråga som aktualiserats med anledning av konstitutionsutskottets betänkande (bet. 1992/93:KU2) Fri och rättigheter m.m. I betänkandet anger utskottet att frågan om det är möjligt att utvidga skyddet mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal till att avse även telefonsamtal som befordras på annat sätt än genom tråd förutsätts bli föremål för överväganden i det fortsatta beredningsarbetet avseende Telelagsutredningens och Datastraffrättsutredningens betänkanden. Jag bedömer att denna fråga inte lämpligen kan tas upp i detta sammanhang utan bör bli föremål för överväganden vid beredningen av Datastraffrättsutredningens betänkande, vilket mer generellt behandlar frågan om ansvar för intrång i uppgifter som förmedlas också på trådlös väg, eller i annan särskild ordning.

4.11 Utgångspunkter för en ny reglering

Mitt förslag: En reglering behövs för användningen av radiofrekvensspektrum. Den skall bygga på ett tillståndsförfarande.

Regleringen, som kräver lagform, riktas in mot vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Lagbestämmelserna skall medverka till att åtaganden i det internationella samarbetet på radioområdet kan beaktas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft något att erinra i denna del.

Skälen för mitt förslag: Jag vill först ta upp vissa övergripande frågor om frekvensfördelningen samt om inriktningen och omfattningen av en reglering.

Inledningsvis berörs statens ansvar för radiofrekvenserna och inriktningen av en ny reglering med avseende på yttrande- och informationsfrihetsrättsliga aspekter. Vidare är det frågan om hur detaljerad regleringen på lagnivå bör vara. Det är också frågan om hur regleringen bör påverkas av de folkrättsliga bindningar som gäller beträffande radioanvändningen.

Allmänt

Radiofrekvenser är en begränsad naturtillgång, en gemensam ändlig resurs. Begränsningen ligger främst i att det med dagens teknik är möjligt att använda endast en liten del av radiofrekvensspektrum och att det för många användningar gäller att var och en kräver stort frekvensutrymme.

Så länge det i praktiken har funnits tekniska förutsättningar för radioanvändning har uppgiften att vårda och skydda dessa möjligheter tillkommit staten. Eftersom utbredningen av radiovågor inte håller sig inom nationella gränser och eftersom ett internationellt samarbete mellan världens stater är nödvändigt, bör staten ha kvar denna roll. Utgångspunkten bör således vara att det övergripande ansvaret för frekvensanvändningen även i fortsättningen ligger på staten. I uppgiften för staten bör ligga att se till att de tillgängliga resurserna används på ett från teknisk och ekonomisk synpunkt så effektivt sätt som möjligt. Eftersom radiofrekvensspektrum är en ändlig resurs och efterfrågan på frekvensutrymme ökar, kan det antas att olika intressen kan komma att stå emot varandra med sinsemellan oförenliga krav på tillgång till radiofrekvenser. En lagstiftning bör därför anvisa efter vilka grunder som tilldelning av frekvenser skall ske.

Att upprätthålla den ordning som krävs för att det skall vara möjligt att med effektivitet och säkerhet använda radiomediet kan samtidigt medföra att det måste göras någon form av prioritering mellan olika önskemål om tillgång till radiofrekvenser. Detta konstaterande bygger på att det inte är

tekniskt möjligt att bibehålla en rimlig kvalitet på kommunikationen samtidigt som alla anspråk tillgodoses. Att göra den avvägning som krävs är en vanskelig uppgift. I takt med den tekniska utvecklingen kan emellertid bristen på frekvenser minska och behovet av en begränsande reglering därmed bli mindre. En lagstiftning måste så långt som möjligt främja eller i vart fall inte lägga hinder i vägen för möjligheten att utnyttja sådana framsteg. Exempelvis kan den digitala teknik som införs inom radioområdet efter hand leda till större effektivitet i frekvensanvändningen. Samtidigt bör dock beaktas att det finns gränser också med tillämpning av ny teknik för i vilken grad det går att göra effektivitetsvinster. Även med beaktande av den potential som ligger i teknikutvecklingen tyder tillgängliga bedömningar på att det inom överblickbar framtid kommer att råda brist på frekvenser inom betydande delar av radiofrekvensspektrum.

Yttrande- och informationsfrihetsrättsliga frågor m.m.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet består i frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten får i princip göras endast genom lag.

I RF föreskrivs bl.a. att begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare får begränsning inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Dessutom får begränsningar i yttrande- och informationsfriheten över huvud taget endast ske i viss utsträckning. Dessa friheter får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Yttrandefriheten får också begränsas i näringsverksamhet. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses emellertid inte meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller motta yttranden.

Som framgått av det som sagts i det tidigare torde en frihet för var och en att utnyttja vilken radiofrekvens som helst i praktiken knappast innebära någon frihet. Störningar från andra radioanvändare och

svårigheterna att bestämma en frekvens som mottagaren kan förväntas lyssna på skulle medföra att radiomediet inte fullt ut kunde användas för informations- och åsikts-spridning. Jag delar den av utredningen redovisade uppfattningen att föreskrifter om krav på tillstånd för rätten att använda radio och hur användning får ske inte bör betraktas som ordningsföreskrifter enligt 2 kap. 13 § sista stycket RF utan får ses som begränsningar i informationsfriheten och yttrandefriheten som dessa friheter har definierats i RF (se SOU 1991:107, s. 111 f).

Som nyss nämnts får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast för att uppnå något av vissa i RF angivna ändamål. Eftersom det måste finnas en viss ordning för att det skall vara möjligt att på ett effektivt och för samhällslivet tillfredsställande sätt använda radio, får den begränsning av yttrandefriheten som en reglering av radioanvändningen innebär i RF:s mening anses motiverad av särskilt viktiga skäl enligt 2 kap. 13 § första stycket RF.

I syfte att upprätthålla ordningen i utnyttjandet av radiofrekvensspektrum bör regleringen bygga på ett tillståndsförfarande. Ett krav på tillstånd för att använda radiosändare måste anses som omedelbart yttrandefrihetsbegränsande. Detsamma gäller villkoren, att radioanvändningen, för att vara tillåten, måste ske enligt vissa förutsättningar av främst teknisk men stundom även av närmast administrativ art.

En framtida reglering bör dock omfatta inte bara dessa i sig själva begränsande moment. Även grunderna för prövningen av tillståndsfrågor, vad som skall vara avgörande för huruvida tillstånd skall beviljas, innehållet i beviljade tillstånd, m.m. bör tas upp. Det skulle möjligen kunna sättas i fråga om sistnämnda slag av regler är yttrandefrihetsbegränsande, och om det som en konsekvens av detta, om endast reglerna i 2 kap. RF beaktas, skulle vara möjligt att inskränka lagregleringen till att ange endast tillståndskravet som sådant och grunderna för att uppställa inskränkningar i radioanvändningen. De olika delarna får emellertid anses vara så nära förbundna med varandra att det mest foljdriktiga är att se dem som en helhet. Dessutom omfattas föreskrifter om grunderna för tillståndsgivning i vart fall av bestämmelsen i 8 kap. 3 § RF. Det innebär att lagformen är föreskriven inte bara för tillståndskravet utan även för regleringen av de grunder efter vilka tillstånd skall meddelas. Med hänsyn till att delegation av normgivningsmakten såvitt avser bestämmelser om användning av radiosändare och därmed sammanhängande regler inte torde vara möjlig och då det enligt vad som nyss sagts finns goda skäl som talar för att även grunderna för tillståndsgivningen bör ingå i de föreskrifter som skall anses vara yttrandefrihetsbegränsande bör slutsatsen bli att regleringen i allt väsentligt måste beslutas av riksdagen genom lag. Således måste hela det materiella innehållet i regleringen i princip framgå redan av själva lagtexten och kompletteringar kan göras endast i form av s.k. verkställighetsföreskrifter.

Jag vill i detta sammanhang ta upp även vissa frågor som rör yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) (prop. 1990/91:64, bet. 1990/91:KU21, rskr. 1990/91:254 samt bet. 1991/92:KU1, rskr. 1991/92:2). Enligt yttrandefrihetsgrundlagen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer,

videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst (1 kap. 1 § första stycket YGL). Yttrandefriheten enligt grundlagen har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än som följer av grundlagen (1 kap. 1 § andra stycket YGL).

Yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 6 § första stycket YGL). Dess huvudregel om radioprogram avser därmed främst rundradiosändningar, dvs. television och ljudradio. Den omfattar således inte medier som typiskt sett är riktade till enstaka personer. Detta innebär att kommunikationsradio, mobiltelefoni, personsökning och liknande radioanvändningar inte skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen och inte direkt berörs av denna. En annan sak är att dessa och andra radiotillämpningar torde kunna komma att påverkas av yttrandefrihetsgrundlagen till följd av att radiofrekvenserna totalt sett är begränsade. Den bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen (3 kap. 2 § YGL) som föreskriver efter vilka grunder som fördelning av det totala frekvensutrymmet skall göras, torde nämligen komma att beröra även andra radioanvändningar än de som gäller radioprogram.

Vad gäller sändningar av radioprogram på annat sätt än genom tråd, dvs. i praktiken genom radio, har det med hänvisning till de tekniska begränsningarna ansetts inte vara möjligt att föreskriva om en etableringsfrihet i den mening som gäller enligt tryckfrihetsförordningen. Det konstateras i förarbetena till YGL att utrymmet i radiofrekvensspektrum inte är obegränsat och att åtminstone någon fördelning av frekvenserna är nödvändig för att möjligheterna till radiotrafik av skilda slag skall kunna tas till vara fullt ut (prop. 1990/91:64 s. 82). Det tillåts därför, och i praktiken torde det förutsättas, att det genom lag meddelas föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 2 § första stycket YGL). I bestämmelsen slås också fast att det allmänna skall sträva efter att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. I motiven till denna föreskrift anfördes (prop. 1990/91:64 s. 82):

På konstitutionell nivå kan en reglering för närvarande inte gärna gå längre än att uttryckligen framhäva den grundläggande betydelse som måste tillmätas yttrandefrihetens intresse vid alla överväganden om fördelningen av radiofrekvenser. En föreskrift av sådan innebörd skulle ha till syfte att utgöra en spärr mot obehöriga inskränkningar eller ett undergrävande av den frihet att begagna radiomediet för sändningar till allmänheten som är möjlig och rimlig med hänsyn till andra anspråk på utrymme för radiotrafik. Den skulle inte heller hindra sådana överväganden och hänsynstaganden som även i ett demokratiskt samhälle är ofrånkomliga vid fördelningen av radiofrekvenser.

I specialmotiveringen till bestämmelsen (prop. 1990/91:64 s. 116) anfördes bl.a. följande:

I syfte att så långt som möjligt låta de värderingar som bör vara vägledande vid sådan lagstiftning som avses i första stycket komma till uttryck i grundlagen föreskrivs i andra stycket särskilt att yttrande- och informationsfriheterna skall vara grundläggande mål vid normgivning som berör fördelningen av det tillgängliga utrymmet i radiofrekvensspektrum, givetvis inom ramarna för Sveriges folkrättsliga förpliktelser i fråga om användningen. – – –

Uttrycken yttrande- och informationsfrihet används här i samma betydelse som i RF. Därav följer det i och för sig självklara att bestämmelsen inte syftar till att begränsa användningen av radiofrekvenser för andra ändamål än programverksamhet eller att mera i detalj styra hur radiofrekvensspektrum tas i anspråk för programverksamhet. Sålunda måste hänsyn kunna tas till behovet av frekvenser för t.ex. kommunikationsradio och annan trafik från person till person. Hänsyn måste självfallet också kunna tas till sådana behov som användning av radio vid sjö- och fjällräddning m.m. samt för andra sådana användningar av tekniken för radiosändningar som inte är av egentlig betydelse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt, t.ex. radar.

Vid granskningen av förslaget konstaterade Lagrådet (prop. 1990/91:64 s. 210) att det i den allmänna motiveringen uttalas att på konstitutionell nivå en reglering för närvarande inte kan gå längre. Lagrådet anförde:

Enligt lagrådets mening kan man i och för sig tänka sig en något längre gående konkretisering i grundlagen av de principer som skall tillämpas vid frekvensfördelningen. Så skulle här kunna skrivas in grunder på vilka tilldelning av frekvens för rundradio exklusivt skall få vägras såsom att ingen frekvens är ledig eller att grundad anledning finns att anta att den sökta frekvensen inte kommer att utnyttjas av sökanden. Vidare skulle man kunna lägga fast en ram för de villkor, med vilka frekvenstilldelning eller sändningstillstånd skall kunna förenas, exempelvis i fråga om sändarstyrka, sändningstid och utnyttjandegrad. På detta sätt skulle i grundlagen redan från början utrymmet för allmänna lämplighetsöverväganden i fördelningsförfarandet snävas in.

Under 5 § föreslås att frågor om rätt att sända radioprogram – vari tilldelning av radiofrekvens ingår som en betydelsefull del – skall kunna prövas av domstol eller en på visst sätt kvalificerad nämnd. Systemet förutsätter därmed att fördelningen sker efter regler som i princip tillhandahåller underlag för en materiellrättslig prövning.

I remissprotokollet anmärks att en särskild utredare har uppdraget att utarbeta förslag till lag om fördelningen av radiofrekvenser. Innan uppdraget är slutfört saknas material för ett ställningstagande i frågan om och i så fall i vilken utsträckning konkreta regler för frekvensfördelningen bör tas in i grundlagen. Till följd härav får man såsom skett i det remitterade förslaget också enligt lagrådets mening nöja sig med allmänna riktlinjer i ämnet. Lagrådet utgår från att man vid den aviserade lagstiftningen om frekvensfördelningen tar upp frågan vilka regler som kan vara ägnade att verksamt tillvarata yttrandefrihetsintresset och därför förtjänar inflyta i yttrandefrihetsgrundlagen.

Lagrådet finner emellertid att grundlagen redan i nuvarande läge, framför allt med hänsyn till innehållet i 5 § om möjlighet till domstolsprövning, bör tillföras en föreskrift om att den särskilda lagen om tillståndstvång skall innehålla grunderna för tillståndsgivningen.

Föredragande departementschefen ansåg inte att Lagrådets yttrande borde föranleda någon ändring i den aktuella bestämmelsen. Hon framhöll att det även enligt Lagrådets mening fanns anledning att avvakta resultatet av Frekvensrättsutredningen innan frågan om att närmare precisera yttrandefrihetsgrundlagens föreskrift om frekvensfördelning kunde tas upp. Hon påpekade att den också borde ses i ett större sammanhang. Tanken att grunderna för frekvensfördelningen av hänsyn till möjligheterna till prövning enligt 3 kap. 5 § bör anges i vanlig lag syntes nämligen, enligt departementschefen, ha en större räckvidd än blott vad som gällde den aktuella paragrafen (prop. 1990/91:64 s. 219).

Även vid riksdagsbehandlingen hänvisades till att det pågående utredningsarbetet borde avvaktas innan ställning tas till frågan om och i så fall i vilken utsträckning som regler för frekvensfördelningen bör tas in i YGL (bet. 1990/91:KU21 s. 9 ff).

Utredningen har vid sina överväganden i denna fråga framhållit regleringens stora betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten. På grund av den nära anknytningen till rent tekniska förhållanden som regler om fördelning av frekvenser bygger på har utredningen strukit under att det måste finnas möjligheter till en smidig anpassning till ny teknik. Enligt utredningen finns det annars risk för att utvecklingen låses. Utredningen har därför, med hänvisning till det eftertryckliga påbud om beaktande av yttrande- och informationsfrihetsintressena vid frekvensfördelning som redan finns i yttrandefrihetsgrundlagen, inte funnit det lämpligt att ta in ytterligare föreskrifter om frekvensfördelning i grundlag. Ställningstagandet grundas också på de slutsatser som utredningen har kommit fram till i fråga om hur frekvensfördelningen bör regleras i vanlig lag (SOU 1991:107, s. 150).

För egen del vill jag anföra följande. En reglering om fördelning av frekvenser har stor betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten. Frågan om en närmare precisering av yttrandefrihetsgrundlagens föreskrift om frekvensfördelning övervägs. Som sagts i det tidigare måste emellertid grunderna för tillståndsgivningen anges i lag. Den föreskrift av målsättningskaraktär beträffande frekvensfördelningen som redan finns i yttrandefrihetsgrundlagen är enligt min mening ett eftertryckligt påbud om att yttrande- och informationsfrihetsintressena skall beaktas vid frekvensfördelningen. Med hänvisning till yttrandefrihetsgrundlagen är det således uppenbart att lagbestämmelser som rör frekvenstilldelning, vilket i praktiken innebär tillståndsgivningen i stort, måste ha ett sådant innehåll, såvitt gäller sättet för att ta i anspråk radiofrekvenserna, att de leder till vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet. För närvarande får därför godtas att detta krav i vart fall kommer till uttryck i den lag om radiokommunikation som nu föreslås.

Den internationella regleringens betydelse

Som sagts i det föregående innebär radiovågornas utbredning att internationella överenskommelser i praktiken är ett nödvändigt element för att effektivt kunna utnyttja den naturresurs som radiofrekvensspekt-

rum utgör. Redan av detta skäl måste de överenskomelser som Sverige ingått med andra stater påverka den interna ordningen för radioanvändningen. Dessutom hör det till saken att Sverige genom att ingå ett bindande avtal givetvis också har åtagit sig en skyldighet att se till att avtalsförpliktelseerna uppfylls.

Mot bakgrund av att de väsentliga reglerna om tillståndsprövning, m.m. skall ges i lag, uppkommer frågan i vilken utsträckning och på vilket sätt de internationella åtaganden som Sverige har gjort skall påverka lagstiftningens innehåll.

Av det föregående har framgått att ITC, den internationella telekonventionen, med åtföljande radioreglemente är av grundläggande betydelse för det internationella samarbetet på radioområdet. För Sveriges del är det främst dessa konventionsbestämmelser som gör att frågor om införlivande av internationella åtaganden med svensk rätt måste övervägas, när en reglering av radioområdet skall utformas i lag. Även i det tidigare nämnda EG-direktiv om reservering av frekvensband aktualiserar den frågan.

Konventionsbestämmelserna i ITC har främst karaktär av att vara gemensamma avsiktsförklaringar från medlemsstaterna angående de mål som man strävar efter att uppnå på teleområdet. Medlen för att nå dessa mål preciseras knappast i konventionstexten, utan dessa får sin närmare utformning, såvitt gäller radio, i det internationella radioreglementet (RR).

Innehållet i RR får bedömas ha omedelbar betydelse för hur användning av radiosändare i Sverige kan ske. Exempel på sådana förutsättningar för radioanvändning som mer eller mindre detaljerat fastläggs i RR är frekvensallokering, tillåtna sändareffekter och grunder för frekvenstilldelning. Även bestämmelser om hur vissa frekvensband får utnyttjas och om användningen av de skilda trafikslagen måste följas vid myndighetsutövningen och vid radioanvändningen.

Eftersom RR innehåller krav på tillståndsförfarandet i varje medlemsland och även i betydande omfattning reglerar hur frekvenserna får användas kan dess tillämpning i Sverige till stora delar anses utgöra en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna enligt regeringsformen. En väg att säkerställa att alla dessa regler tillförs den interna svenska rättsordningen skulle naturligtvis vara att med tillämpning av inkorporationsmetoden i lag förskriva att reglementet skall gälla som svensk rätt.

Ett sådant förfarande skulle dock knappast vara invändningsfritt. RR är mycket omfattande och inte lätt att överblicka för den som inte har specialkunskaper i ämnet. Även om reglementet innehåller vissa bestämmelser som får anses ge grundläggande förutsättningar för radioanvändningen, förekommer där också en stor mängd bestämmelser som får bedömas ha en mera detaljbetonad karaktär. En inkorporation skulle med hänsyn härtill kunna leda till att regleringen blev alldeles för vidlyftig.

En omständighet som är värd att nämnas är att det med en inkorporerad text skulle kunna bli besvärligt att bestämma tillämpningsområdet inom Sverige. Med hänsyn till sin uppbyggnad av att vara ett avtal mellan stater tillåter nämligen RR avvikelser i den utsträckning som radioanvändningen i andra stater inte påverkas. För svenska förhållanden

är situationen för närvarande sådan att det beträffande viss radioanvändning förekommer sådana avvikelser. I själva verket är Sveriges bundenhet begränsad till att inte medverka till att en radiosändning i landet medför skadliga följder på radioanvändningen i annat land. Det kan antas att det även fortsättningsvis kan finnas skäl att inte till alla delar följa reglementets regler beträffande sådan radioanvändning som inte kan ge skadlig påverkan på utländska radiostationer. Detta torde leda till att det för sådana fall fick ges regler om undantag från delar av den inkorporerade texten.

Med hänsyn till i första hand nämnda omständigheter synes övervägande skäl tala för att en ny svensk lagstiftning om radio utformas med den inriktningen att lagregleringen ges ett sådant innehåll att de grundläggande reglerna för radioanvändning i RR, i de fall påverkan på utländska radioanvändare kan förekomma, kommer till uttryck i den svenska lagtexten.

Lagbestämmelserna skall således medverka till att tillståndsgivningen kommer att ske på ett sådant sätt att radioanvändningen i Sverige inte kommer att stå i strid med vad Sverige åtagit sig i det internationella samarbetet. Det som härvid främst är att beakta är reglerna i RR.

Samma synsätt bör anläggas i fråga om EG:s direktiv om reservering av vissa frekvensband.

Regleringens detaljeringsgrad

Den fråga som härefter inställer sig är hur detaljerad lagregleringen måste vara för att uppfylla kravet på att förutsättningarna för tillståndsgivningen skall anges i lag.

Självklart får reglerna inte vara så allmänt formulerade att det är fritt för den tillämpande myndigheten att efter eget skön bestämma vad som skall gälla. De rekvisit som ställs upp för tillståndsprövningen får inte vara sådana att de kan betecknas som innehållslösa.

Å andra sidan kan det knappast komma i fråga att i detalj lägga fast förutsättningarna för tillståndsgivningen i lag. Det skulle leda till en mycket omfattande och säkerligen svåröverskådlig reglering. Dessutom förutsätter det ställningstaganden från lagstiftaren till en sådan mångfald av frågor att lagstiftningsarbetet dels skulle behöva bli mycket omfattande och ta upp en lång rad av detaljfrågor från politiska, tekniska, konkurrensmässiga och andra synvinklar, dels skulle medföra en uppenbar risk för att en eljest önskvärd utveckling på radioområdet skulle kunna komma att hindras av lagstiftningen. Vidare finns det anledning befara att vissa regler snabbt kunde bli inaktuella.

Som en allmän utgångspunkt för vilken detaljeringsgrad som lagreglerna bör ha kan det vara befogat att peka på det utrymme som finns att komplettera lagreglerna med verkställighetsföreskrifter. Dessa skall utgöra tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär och får inte innehålla något nytt åliggande för enskilda eller något ytterligare ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det betyder att regleringen i lag måste vara komplett så att den ger tillräckligt underlag för

prövning av enskilda ärenden. Som nyss sagts föreligger det å andra sidan ett praktiskt behov av att inte göra lagen så detaljerad att den hindrar följsamhet till den tekniska utvecklingens landvinningar på radioområdet.

Mot bakgrund av angivna förutsättningar för lagstiftningen bör de materiella lagregler efter vilka prövningen av ansökningar om tillstånd till användning av radiosändare i framtiden skall ske, utformats med inriktning mot att ange de grundläggande förutsättningar som är av betydelse för all slags radioanvändning för kommunikationsändamål.

4.12 En ny reglering med tillståndskrav

4.12.1 Regleringens tillämpningsområde

Mitt förslag: Nya och utbyggda regler om användning av radiokommunikation samlas i en särskild lag om radiokommunikation.

Den nya lagen skall gälla anordningar som är avsedda för radiokommunikation eller radiobestämning. Lagen skall också innehålla vissa föreskrifter rörande användning av andra anläggningar för alstring av radiofrekvent energi.

Utredningens förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Av remissinstanserna har endast Riksåklagaren framfört erinringar mot förslaget. RÅ sätter i fråga om inte en ökad lättillgänglighet skulle åstadkommas om den föreslagna lagen slås samman med radiolagen.

En särskild lag om radiokommunikation

En fråga att ta ställning till är om det är mest lämpligt att föra in nya övergripande bestämmelser för radioanvändning i den nuvarande radiolagen (1966:755) eller låta ändrade och utbyggda lagregler bilda en egen lag.

Radiolagen i nuvarande skepnad kan sägas innehålla två huvuddelar. Den består dels av de bestämmelser som tar upp tillståndsplikten för innehav och användning av radiosändare samt därtill anslutande regler, dels av de bestämmelser som gäller rundradioverksamheten.

Tillgång till radiofrekvenser är av stor betydelse för en lång rad verksamheter i ett modernt samhälle. Kommunikationsradio, mobiltelefon, personsökare och liknande användningar bidrar till att det på ett smidigt sätt går att få kontakt med personer som är utom räckhåll för andra mera stationära sambandsmedel. Radioanvändningen inom luftfarten och sjöfarten underlättar navigeringen och betjänar viktiga delar av säkerhetssystemen. I övrigt räcker det med att peka på ljudradions och televisionens ökande vikt för kunskapsuppbyggnaden och åsiktsbildningen rörande olika förhållanden i samhället för att alla skall inse värdet av radiotekniken.

Även om de radiotekniska landvinningarna har varit stora under 1900-talet är det i dagens läge inte möjligt att använda sig av mer än en liten del av radiofrekvensspektrum. De frekvenser som med dagens teknik är tillgängliga måste delas mellan alla förekommande användningssätt. Av det förhållandet att radiofrekvensspektrum som ändlig resurs är gemensamt för alla användningar, följer att varje användningssätt i någon bemärkelse är beroende av övriga. Rundradio och exempelvis butiksalarm är med avseende på överföringsmedium i princip konkurrenter om tillgången till den naturresurs som radiofrekvenser utgör. I den mån regler rörande vissa radioanvändningar måste ges i lag till följd av dessa användningars i grundlag skyddade ställning, innebär det förhållandet att lagformen ibland måste användas även för de användningssätt som i och för sig inte har detta grundlagsskydd.

Den utbyggnad som i enlighet härmed måste ske i förhållande till nuvarande reglering kommer att medföra att lagregleringens omfattning blir betydligt större än vad den är i nuläget. Från systematisk synpunkt finns vidare skäl som talar för att man bör ha en mera markerad skiljelinje mellan radioanvändningen i stort och användningen av radio inom ett särskilt område, nämligen rundradio. Styrkan av dessa skäl ökar dessutom när det inte är möjligt att inskränka regleringen till att i princip omfatta endast en föreskrift om tillståndsskyldighet på det sätt som är fallet i dag. De övergripande reglerna som skall gälla för all radioanvändning bör därför föras till en särskild lag. Som en följd härav kommer radiolagens regler som gäller rundradio att utgöra den enda kvarvarande beståndsdelen av nuvarande radiolagen. Till skillnad från RÅ anser jag att en sådan systematik gör regleringen på radioområdet överskådligare och mera lättillgänglig.

Tillämpningsområdet för en ny lag

Nuvarande reglering i radiolagen (1966:755) gäller sådana anordningar som enligt de definitioner som upptas i lagen utgör radiosändare.

En radiosändare är enligt lagen en anordning för radiosändning. Radiosändning är ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser är lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare. I förarbetena till radiolagen (prop. 1966:149 s. 35) poängteras att alla former av meddelanden avses. Även radarsändning, fjärrmanövrering, fjärrskrift och liknande överföring av tecken, signaler eller skrift är enligt motiven radiosändning.

De bestämmelser som finns i radiolagen tar alltså sikte på apparater för överföring av meddelanden med hjälp av radiovågor. Varken apparater för överföring av radiofrekvent energi eller sådana elektriska anordningar som, utan att utnyttja radiostrålningen, till följd av sin funktion alstrar radiovågor omfattas av denna reglering.

Sistnämnda två kategorier av apparater regleras med avseende på sina egenskaper att alstra radiofrekvent energi i radiostörningsförordningen (1985:625). Enligt bestämmelserna där skall elektrisk materiel som kan

orsaka störningar på radiokommunikation genom elektromagnetiska vågor utföras så att sådana störningar förebyggs.

Anordningar som i någon bemärkelse tar i anspråk radiofrekvenser kan således delas in i olika kategorier.

Den första kategorien består av vad som i dagligt tal kallas radiosändare, dvs. en anordning som fungerar så att den sänder ut radiovågor med avsikten att med hjälp av dessa kunna kommunicera eller med andra ord överföra information. Till den andra kategorin kan hänföras de anordningar som likaledes använder radiofrekvent energi för kommunikation men inte genom radiovågor utan genom ledningsbunden eller närfältsmässig överföring. Till den tredje kategorin kan hänföras de anordningar som använder radiofrekvent energi för alstring av värme eller för apparatens interna funktion. En fjärde kategori består av anordningar som inte nyttjar energi för sin funktion utan alstrar den och därmed radiostrålning som en följd av sin konstruktion. Beträffande den sistnämnda kategorin kan radiostrålning karakteriseras som en närmast ofrånkomlig men inte önskad bieffekt.

En reglering på radiokommunikationsområdet är givetvis i första hand avsedd att tillämpas på radiosändare för informationsöverföring. Det är ju för detta slag av radioutnyttjande som det visat sig föreligga behov av en ny och utbyggd reglering i lag.

Med hänvisning till betydelsen av att den svenska regleringen såväl funktionellt som begreppsmässigt stämmer överens med vad som gäller i det internationella samarbetet på radioområdet bör det eftersträvas att i största möjliga utsträckning använda internationellt vedertagna benämningar. Detta medverkar också till att de folkrättsliga förpliktelser som vi genom medlemskapet i ITU har åtagit oss att följa kan uppfyllas.

Radiokommunikation definieras i ITC:s radioreglemente (RR) som telekommunikation med användning av radio. Telekommunikation definieras i sin tur som varje överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder, ljud eller meddelande av varje slag med användning av tråd, radio, optiska eller andra elektromagnetiska system.

Om tillämpningsområdet för de nya reglerna bestäms med utgångspunkt i begreppet radiokommunikation enligt den betydelse detta begrepp har internationellt, kan det anses oklart om sådan radioanvändning som innefattar utsändning och mottagning av en omodulerad bärvåg, alltså en radiovåg som inte har något informationsinnehåll i sig själv, omfattas av detta begrepp. Vissa radartillämpningar arbetar med sådana radiovågor. För att det inte skall råda någon tvekan om att användningen av radio för bestämning av ett föremåls position m.m. skall omfattas av reglerna bör detta uttryckligen framgå av lagtexten.

Givetvis har anordningar ur alla nyssnämnda kategorier betydelse för möjligheterna att få till stånd en effektiv frekvensanvändning. Ur det perspektivet är det således önskvärt att radiostrålningen kan styras och kontrolleras beträffande alla slagen.

Det är emellertid en betydande skillnad framför allt mellan de tre första kategorierna och den fjärde. När radiofrekvensutrymme tas i anspråk för de förra kategorierna sker det utifrån en avsikt att nyttja själva radio-mediet för ett bestämt ändamål. Vad gäller den fjärde kategorin är det

inte någon särskild nytta med radiostrålningen som sådan. Det kan därför antas att motmedel eller skydd mot att strålningen från sådan materiel kommer ut i etern är vad som bör eftersträvas. Däremot finns det inte något behov av att bestämma ett visst frekvensutrymme för att säkra dessa anordningars egentliga huvudfunktion. Slutsatsen blir således att regler angående dessa slag av anordningar bör ta sikte på att den strålning som alstras i så liten grad som möjligt skall kunna påverka det utnyttjande av radiovågor som är avsiktligt.

Vidare föreligger det en skillnad mellan användningen av radiosändare för överföring av information och en anordning som är avsedd att alstra radiofrekvent energi för annat ändamål. Förutom sådana som överför information ledningsbundet eller genom närfält eller som använder energi för sin interna funktion, finns en kategori som är avsedd att alstra värme. Vanliga tillämpningar av det sistnämnda användningssättet är mikrovågsugnar, plastsvetsar och medicinska kortvågsbehandlingsapparater. Dessa radioanvändningar brukar i internationella sammanhang betecknas ISM (Industrial, Scientific and Medical) för att ange inom vilka områden som sådana användningssätt främst förekommer. Enligt den terminologi som används i RR skiljer sig ISM-användning i förhållande till övrig radioanvändning som tas upp i reglementet. Trots att ISM inte går in under RR:s begrepp Radiocommunication finns det upptaget i RR:s allokeringstabell. ISM-användning har således ansetts så betydelsefull i förhållande till annan radioanvändning att den blivit placerad i bestämda frekvensband. Med hänsyn till detta förhållande och eftersom användningen av radio för ISM-ändamål liksom den användning som gäller för radiokommunikation lämpligen bör inordnas inom samma system, finns det anledning att ha vissa regler i lag också om sådan radioanvändning.

Beträffande sådana anordningar som tillhör kategorierna två och tre är det givetvis av största betydelse att skyddsåtgärder kan vidtas för att en så ren radiomiljö som möjligt skall kunna åstadkommas. Jag återkommer till detta längre fram och belyser då något behovet av åtgärder för att komma till rätta med störningar på radiokommunikation.

4.12.2 Tillståndskrav och vissa avgränsningsfrågor

Mitt förslag: Tillståndsplikt skall gälla för den som här i landet eller på ett svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands innehar eller använder en radiosändare. I regel skall ett meddelat tillstånd avse såväl rätt att inneha som att använda radiosändare.

Tillståndsplikt skall gälla även för den som för in radiosändare till Sverige.

Överlåtelse eller upplåtelse av radiosändare skall som huvudregel få ske endast till den som har tillstånd.

En i princip motsvarande reglering skall gälla för ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har – frånsett Hovrätten för Västra Sverige och Närradionämnden – inte haft något att erinra mot förslaget. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att det hade varit av värde om utredningen till ledning för rättstillämpningen närmare utvecklat vad som avses med ofullständiga radiosändare resp. byggsatser för tillverkning av radiosändare. *Närradionämnden* har anfört att utredningens förslag bör uppfattas så att den som hyr en radiosändare inte behöver särskilt tillstånd till att använda sändaren. Om Televerket är uthyrare skall dess tillstånd enligt Närradionämnden således avse innehav och användning för uthyrning till rundradiosändande sammanslutningar. Nämnden menar att en förutsättning för avtalet mellan Televerket och en sådan sammanslutning är att sammanslutningen har och behåller sändningstillståndet. Enligt nämnden skall och kan avtalet brytas av Televerket om sändningstillståndet upphör. I tydlighetens intresse anser Närradionämnden att lagförslaget kan behöva kompletteras i dessa hänseenden.

Skälen för mitt förslag: Enligt nuvarande lagstiftning får radiosändare innehas eller användas endast av den som har fått tillstånd. Tillståndsplikten omfattar inte endast kompletta och driftsklara radiosändare. Även för innehav av radiosändare som är ofullständiga och för innehav av byggsatser för tillverkning av radiosändare måste tillstånd finnas. Dessa bestämmelser kompletteras med en föreskrift om att en radiosändare, ofullständig radiosändare eller en byggsats för tillverkning av radiosändare inte får överlåtas eller upplåtas till den som saknar tillstånd. Tillstånd krävs också för att få införa nämnda slag av apparater till riket.

Genom kravet på tillstånd blir det möjligt att upprätthålla ordning i frekvensanvändningen. Som nämnts nyss innefattar tillståndet inte enbart en rätt i sig att inneha och använda en radiosändare. Användningen får ske endast i enlighet med de villkor som fastställs i anslutning till tillståndsgivningen. Innehållet i dessa villkor bestäms med tillämpning av vad som enligt författningar och praxis gäller för aktuellt slag av radioanvändning utifrån de närmare preciseringar av användningsändamål, typ av radiosändare och funktion hos denna, som den tilltänkta radioanvändaren har angett i sin ansökan till tillståndsmyndigheten.

Kravet på tillstånd har sin rationella grund i att någon form av ordning är en förutsättning för att användning av radio i praktiken skall vara möjlig. Till detta kommer att det föreskrivs i RR (artikel 24) att ingen sändarstation får upprättas eller drivas av en privatperson eller av ett företag utan att regeringen i det land under vilket stationen lyder på lämpligt sätt och i överensstämmelse med reglerna i reglementet har lämnat sitt tillstånd. Det kan således hävdas att Sverige folkrättsligt är bundet av att ha ett tillståndsförfarande med avseende på användning av radiosändare.

Innehav eller användning av radiosändare

Den i det tidigare fastlagda utgångspunkten, som anses nödvändig med hänsyn till den ordning i radiofrekvensspektrum som måste upprätthållas,

är kravet på ett tillståndsförfarande. Tillståndsplikten bör vara fastställd i lag.

Prop. 1992/93:200

Emellertid är det egentligen inte tillståndet i och för sig som får anses vara det väsentliga med lagstiftningen. Det väsentliga är i stället att användning av radio för annat ändamål än sökandens eller i övrigt annans användning av radio inte onödigtvis begränsas eller hindras och att sökandens användning sker på ett sådant sätt att annan kommunikation inte störs, dvs. med andra ord att *ordning råder*. För den myndighet som har att handlägga dessa frekvensfrågor blir normalt den omedelbart relevanta frågan inte om, utan snarare hur sökanden skall få sitt önskemål om radioanvändning tillgodosett. Uttrycken tillstånd och tillståndsplikt passar därför i och för sig mindre väl, eftersom de närmast ger uttryck för en begränsning. En riktig beskrivning vore i stället att ta fasta på de möjligheter som tillståndsförfarandet och den därav följande ordningen ger för användning av radio. I avsaknad av lämpligare begrepp att använda, får nämnda *inriktning* hållas i minnet vid tillståndsprövningen. Jag återkommer senare till detta.

Det torde vara uppenbart att ordningsskälet som grund för tillståndsplikten har bärkraft enbart vad gäller *användningen* av radiosändare. Den som endast innehar en radiosändare men inte använder den påverkar givetvis inte andras användning av radiofrekvenser. Mot denna bakgrund kan det förefalla onödigt att föreskriva om tillståndsplikt inte bara för användningen utan redan för innehavet av en radiosändare.

Behovet av en tillståndsplikt avseende innehav har emellertid sin grund i att användning av en radiosändare utan tillstånd kan skada andras radioanvändning. Det är självfallet av vikt att så inte sker. För att komma åt otillåten radiosändning bör det, i likhet med vad som gäller för närvarande, föreskrivas straff för sådan radioanvändning. Dessutom bör utrustningen kunna förverkas till staten. Syftet med ett sådant förfarande är givetvis att det inte skall vara möjligt att ställa till oordning i systemet. Emellertid kan det vara förenat med betydande svårigheter att ingripa mot en otillåten radiosändare just när sändning pågår. Svårigheterna i bevishänseende med avseende på att en påträffad radiosändare verkligen har använts kan bli så betydande att det i praktiken inte går att upprätthålla den nödvändiga ordningen i användningen. Krav på tillstånd bör därför gälla inte bara för användningen utan också för innehavet av en radiosändare. Konsekvensen härav blir att även otillåtet innehav av radiosändare måste vara straffbelagt.

I 2 § radiolagen finns bestämmelser om gällande tillståndskravs geografiska tillämpningsområde. Det remitterade förslaget innehöll inte någon motsvarande föreskrift. *Lagrådet* har anfört att bestämmelser som anger den geografiska avgränsningen för tillståndskravet bör tas in i lagförslaget. Enligt Lagrådet bör regleringen – till skillnad mot vad som gäller enligt radiolagen – fullt ut omfatta också radiosändare som är ofullständiga och byggsatser för tillverkning av radiosändare. Jag har för egen del inte något att erinra mot Lagrådets förslag som leder till enhetlighet i fråga om tillämpningsområdet i geografiskt hänseende. Tillståndskravet för att inneha eller använda radiosändare skall således gälla här i landet eller på ett svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands. Det skall i

samma utsträckning gälla för att få inneha en radiosändare som är ofullständig eller en byggsats för tillverkning av radiosändare.

Vid utformningen av en ny reglering finns det skäl att närmare gå in på frågan vad som skall avses med begreppen innehav och användning samt hur dessa begrepp skall förhålla sig till varandra. Belysas bör vilka omständigheter som skall anses konstituera att tillståndspliktigt innehav av en radiosändare föreligger samt om innehavare och användare alltid måste vara samma person. Det kan exempelvis tänkas att någons rätt till innehav och användning också bör innebära en rätt att låta någon annan i praktiken såväl inneha sändaren som att använda den. Något särskilt tillstånd för denne skulle i så fall inte vara behövligt. Det är också skäl att beröra frågan om det skall vara möjligt att få inneha en radiosändare utan att ha rätt att använda den.

I fråga om begreppet inneha får det liksom i andra sammanhang anses naturligt att utgå från besittningsförhållandet. Exempelvis får således det företag som monterat in en radio i sin firmabil (hyrd eller ägd), anses vara innehavare av radion, trots att den de facto befinner sig i en anställds omedelbara besittning. Innehavet förändras alltså inte av att besittningen till radiosändaren endast är medelbar via ett besittningsbiträde. Tillståndskravet för innehav av radiosändare kan i en sådan situation knappast riktas mot besittningsbiträdet. Det bör anses räcka att den självständiga besittaren har tillstånd. I de fall det finns två eller flera likvärdiga besittare, t.ex. vid gemensam verksamhet bedriven i enkelt bolag eller när radioanläggningen i andra fall innehas under samäganderätt, får det anses tillräckligt att en av dem har tillstånd.

Det kan också tänkas situationer där besittningsförhållandet blir mera uttunnat vad gäller den självständiga besittningen. I den mån andras anknytning till radiosändaren blir svagare närmar sig den osjälvständiga besittaren ställningen som självständig innehavare. Tillståndsplikten faller därmed på honom.

Förutsättningarna för att någon skall anses vara självständig innehavare och därmed tillståndspliktig för innehavet kan svårligen uttryckas heltäckande för alla situationer. Äganderätten till radiosändaren bör inte i sig tillmätas någon avgörande betydelse. Det kan dock tänkas fall med oklarhet i besittningssläget då omständigheten att någon är ägare till en radiosändare kan leda till att tillståndsplikten bör anses åvila denne.

Även en mera begränsad rätt till en radiosändare kan leda till att tillståndsplikt för innehav av radiosändare bör inträda. Reglerna i nuvarande lag om att den till vilken en radiosändare upplåts måste ha tillstånd är ett uttryck för detta förhållande. När begreppet upplåtelse används i detta sammanhang leder detta tankarna främst till utlåning av ej helt kortvarig karaktär. Typfall torde vara långtidshyra eller leasing av radiosändare.

Således bör beträffande en förhyrd (oftast genom leasing) radiosändare tillståndsplikten normalt gälla hyrestagaren. Att kräva att hyresmannen, oftast ett kreditföretag, skulle ha tillstånd förefaller inte naturligt. Oftast har denne inget annat med radiosändaren att göra än att bistå med finansieringen av den. Hyresmannen äger emellertid utrustningen vilket är ägnat att komplicera förhållandet på det sättet att den som marknadsför

utrustningen inte har rätt att överlåta den till annan än den som har tillstånd. En uttrycklig föreskrift bör ges i fråga om överlåtelse eller upplåtelse till den som saknar tillstånd, då den till vilken överlåtelsen eller upplåtelsen sker inte skall inneha eller använda radiosändaren. I dessa fall bör krävas att den som överlåtelsen eller upplåtelsen sker till visar att tillstånd finns för den som skall inneha eller använda anläggningen. Med en sådan regel står det klart att en hyresman, trots att det är han som civilrättsligt kommer att vara ägare till utrustningen, inte blir skyldig att ha tillstånd om hans medverkan inskränks till finansieringen. Eftersom överlåtaren medverkar till att sändaren upplåts till den som skall inneha och använda den, har han en skyldighet att se till att hyresmannen visar att anläggningen skall upplåtas till någon som har tillstånd.

Det kan emellertid tänkas situationer, där det är svårare att komma fram till vem som skall anses vara innehavare. Frågan om det föreligger en självständig besittning och därmed tillståndsplikt måste därvid avgöras utifrån en helhetsbedömning, där omständigheter som äganderätten eller annan rätt till radiosändaren, graden av självständighet i dispositionen av denna och förhållandet till andra som har anknytning till radiosändaren får vägas in.

Vad härefter gäller begreppet användning av en radiosändare bör följande sägas. Normalt sett bör den som har tillstånd till innehav också vara den som skall ha tillstånd till användning. För de flesta fall är det därför naturligt att ha samma bedömningsgrunder för att fastställa vem som är användare som dem som redovisats nyss beträffande vad som skall konstituera ett innehav av radiosändare. Med tillämpning av vad som nyss sagts om besittningsbegreppet bör det alltså inte krävas att ett besittningsbiträde, som använder en radiosändare som en självständig besittare har tillstånd att inneha, skall ha tillstånd för att använda radiosändaren. Den självständiga besittarens tillstånd bör omfatta både innehavsrätten och rätten att använda radiosändaren. Följaktligen får besittningsbitrådets användning liksom innehavet anses ske för huvudmannens räkning och därför inte konstituera någon självständig tillståndsplikt för besittningsbitradet. Gränsen mellan användning som innebär skyldighet att ha eget tillstånd och användning som kan sägas mera ske för annans räkning och därmed inte innebär någon skyldighet för den faktiske användaren att ha tillstånd får dras på motsvarande sätt som angetts i det tidigare för innehav.

Begreppen innehav av radiosändare och användning av radiosändare bör såtillvida höra ihop att innehavet får anses utgöra en nödvändig förutsättning för användningen. Mot detta skulle det visserligen kunna hävdas att det förekommer att radiosändare används av någon utan att vederbörande innehar den. Exempelvis kan den som med en mobil radiosändare ansluter sig till ett radionät, där någon annan innehar sändaren i basstationen, sägas använda basstationssändaren utan att inneha den. Basstationens utsändning av signaler sker ju som en direkt följd av att de från mobilsändaren utsända signalerna innehåller en begäran om att kommunikationen skall vidarebefordras. Att för sådana fall hävda att innehavaren av den mobila sändaren bör anses som tillståndspliktig användare med avseende på basstationen skulle dock leda för långt. I förlängningen

skulle då en vanlig telefonabbonent kunna anses som användare av radiosändare, när telefonsamtalet på någon sträcka förmedlas med radio. Det finns därför anledning att beträffande sådana radiosändare som kan påverkas och användas av flera rikta kravet på tillstånd för användningen till den som enligt vad som nyss redovisats bör betraktas som besittare av radiosändaren.

Beträffande Närradionämndens remissynpunkter bör sägas att den som hyr en radiosändare och själv använder den förutsätts behöva tillstånd. Man måste här skilja på att hyra ut radiosändare och att genom avtal upplåta sändningskapacitet. En rundradiosändande sammanslutning som inte förfogar över en egen radiosändare kan således i princip inte anses behöva tillstånd enligt den reglering som här föreslås.

Även om det normala bör vara att en innehavare av en radiosändare också använder den finns det i detta sammanhang anledning att påpeka att det bör kunna vara möjligt att i undantagsfall meddela tillstånd till innehav utan att tillståndet också omfattar rätt till användning av radiosändaren. Detta kan vara aktuellt när radiosändare innehåses exempelvis för museiändamål eller som samlingsobjekt. Restriktivitet vid sådan tillståndsgivning motiveras av att det inte skall vara lätt att kringgå kravet på tillstånd för användning.

Mot den redovisade bakgrunden av hur begreppen innehav och användning bör förstås anser jag att tillståndsplikten i en ny lagstiftning bör formuleras så att tillstånd skall krävas för innehav eller användning av radiosändare. Dessa begrepp bör då ha den innebörd som nyss angetts. Av regleringens uppbyggnad bör framgå att det normala bör vara att tillståndet gäller såväl innehav som användning. Men det bör, som nyss påpekats, finnas möjlighet att erhålla tillstånd till innehav utan att detta innefattar rätt till användning av radiosändaren. Trots att ordalydelsen av den föreslagna regeln inte direkt kan sägas utesluta det, lär det i praktiken knappast förekomma fall då någon medges rätt till användning av en radiosändare som han inte skall ha tillstånd att inneha.

Grunderna för tillståndsprövningen när det gäller enbart innehav av radiosändare har berörts i det föregående. Det kan förväntas att prövningen av om sådant tillstånd skall meddelas oftast inte kommer att innehålla så svåra avvägningar. När det däremot gäller tillståndsprövningen beträffande innehav och användning av radiosändare ställs det högre krav på bedömningsgrundernas omfattning. Jag återkommer längre fram till denna fråga.

Såvitt avser gällande tillståndskrav för innehav av ofullständig radiosändare eller av byggsats för tillverkning av radiosändare samt införsel, överlåtelse och upplåtelse av radiosändare finner jag i detta sammanhang inte skäl att föreslå någon ändring.

Mitt förslag: På samma sätt som i dag skall det i framtiden finnas en nationell frekvensfördelningsplan. Den skall fastställas av myndigheten på radioområdet. Planen skall emellertid inte vara bindande för enskilda och myndigheter vid prövningen av ansökningar om tillstånd att inneha eller använda radiosändare. Den prövningen skall ske direkt på grundval av bestämmelser i lag.

Utredningens förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Med undantag av *Länsrätten i Stockholms län* har remissinstanserna inte haft något att erinra mot förslaget. Enligt länsrätten skulle rättstillämpningen bli påfallande mycket enklare med en frekvensfördelningsplan som beslutas i form av lag. Länsrätten anser att frekvensfördelningsplanen i praktiken lär få en helt annan genomslagskraft än som tillkommer allmänna råd. Enligt länsrätten talar dessutom Sveriges internationella åtaganden för att planen ges lagform. Om ändå den ordning som utredningen föreslår väljs menar länsrätten att det klart måste framgå att planen endast har karaktär av allmänna råd. Den karaktären skulle enligt länsrätten framträda tydligare om planen tas fram utan regeringsföreskrifter.

Skälen för mitt förslag: Det finns redan inledningsvis anledning att framhålla att den tillståndsprövning som sker med utgångspunkt i radiolagen inte är inskränkt till frågan om tillstånd skall meddelas eller inte. Av väl så stor betydelse är de villkor som regelmässigt förenas med tillståndet. Genom dessa fastläggs under vilka förutsättningar som radioanvändningen får förekomma. Av villkoren följer bl.a. på vilken frekvens och med vilken styrka som sändningen skall få ske.

Den praxis som utvecklats i Sverige bygger på den reglering som är fastlagd inom ramen för ITU. Det internationella radioreglementet (RR) är i detta sammanhang det mest betydelsefulla regelverket. Det innehåller bestämmelser av olika slag. Vissa tar direkt sikte på användningen av radiofrekvenserna, medan andra är inriktade på de nationella myndigheternas skyldigheter. Reglerna är utarbetade mot bakgrund av att det måste råda ordning för att det skall bli möjligt att effektivt kunna ta tillvara den resurs som radiovågor utgör.

En huvuddel i RR är den s.k. frekvensfördelningsplanen eller frekvensallokeringstabellen (artikel 8 i RR). Av frekvensfördelningsplanen, som omfattar alla tekniskt användbara radiofrekvenser, framgår för vilket eller för vilka slag av radioanvändning som frekvenser inom olika frekvensområden, frekvensband, är bestämda. Av planen framgår exempelvis att i den geografiska region som Sverige tillhör är frekvensbandet 174–223 MHz avsett för rundradio och bandet 230–235 MHz avsett för fast radio och för mobil radio. Genom ratifikation av den internationella överenskommelsen om RR har Sverige åtagit sig att vid tilldelning av frekvenser till sändare som kan åstadkomma menliga störningar i andra länders radiotrafik iakta den i frekvensfördelningsplanen angivna fördelningen samt övriga bestämmelser i RR.

RR:s frekvensfördelningsplan ger de enskilda länderna utrymme att utnyttja vissa frekvensband för annan användning än den som primärt gäller enligt planen. Även i övrigt finns vissa möjligheter till nationella särlösningar av mer eller mindre omfattande art. RR ger också möjligheter för enskilda stater att träffa överenskommelser om frekvensfördelningen mellan sig.

Som framgår av det anförda är RR bindande för Sverige endast såvitt svenska sändare kan påverka andra länders radiotrafik. Möjligen skulle man därav kunna förledas tro att dess betydelse för den svenska radioanvändningen inte är så stor. Det bör emellertid beaktas att radiovågor inom vissa frekvensområden har sådana egenskaper att de redan vid begränsade sändningseffekter får en betydande utbredning. I praktiken är det så att det knappast är möjligt att sända på dessa frekvenser om påverkan på andra länders radiotrafik skall kunna undvikas. Även inom andra frekvensområden, där utbredningen av radiovågorna är mera begränsad, måste tillståndsgivningen för sändare i närhet av landets gränser i många fall ske med beaktande av riskerna för att störa grannländernas radiotrafik. Detta leder till att också de sändare som är verksamma på längre avstånd från gränserna i praktiken måste vara anpassade beträffande frekvensval m.m. till den gränsnära radioanvändningen. På detta sätt blir RR:s frekvensfördelningsplan styrande även i de fall där sändningen inte kan påverka radiotrafiken i andra länder.

Telestyrelsen har med utgångspunkt i RR:s frekvensfördelningsplan utarbetat en nationell frekvensfördelningsplan. Den nationella frekvensfördelningsplanen finns kungjord i Telestyrelsens författningssamling. Uppdelningen i olika frekvensband följer i huvudsak RR:s frekvensfördelningsplan. Det anges att det tabellverk som är intaget i bilagan till författningen är den nationella frekvensplan som skall tillämpas vid frekvensplanering för olika radiotjänster samt vid frekvenstilldelning för radiosändare.

Första kolumnen i frekvensplanen anger RR:s fördelning av frekvensbanden mellan tjänsterna i den region av världen som Sverige tillhör. Andra kolumnen anger såväl avvikelser av generell karaktär från första kolumnen som är beslutade nationellt som mer preciserade uppgifter om bandindelning, trafikslag, tillämpningar och speciella bestämmelser samt hänvisningar till andra författningar som gäller för den speciella tillämpningen. Dessutom hänvisas ibland till RR, varvid aktuell artikel och fotnot anges.

Nationellt beslutade avvikelser från RR kan bestå i att en viss tillämpning, som är tillåten enligt RR, inte tillåts nationellt. Detta är fallet exempelvis beträffande bandet 146–149,9 MHz, som enligt RR är upplåtet för fast radio och mobil radio utom luftmobil, medan det nationellt inte tillåts fast radio och av mobil radio endast landmobil. I detta band har den preciseringen införts att frekvenser inom delbandet 146–147 MHz skall tilldelas bassändare och utgöra duplexfrekvenser till frekvenser inom delbandet 150–151 MHz. På motsvarande sätt har beträffande frekvensbandet 150,05–151 MHz i den nationella planen bestämts att frekvenser inom detta band skall tilldelas mobila sändare.

Speciella bestämmelser, som förekommer i den nationella frekvensfördelningsplanen, kan bestå i att vissa delband eller vissa frekvenser är anslagna för bestämda tillämpningar. Inom frekvensbandet 164–171 MHz har det sålunda anmärkts att delbandet 169,425–170,0375 MHz är avsatt för personsökning m.m. och frekvensen 166,9875 MHz för radiofirmors prov och demonstration samt att larmöverföring skall ske på frekvensen 169,3875 MHz.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att frekvensfördelningsplanen ger anvisning om vilka frekvenser som är avsatta för olika slags radiotillämpningar. Begreppet radiotillämpning torde härvid huvudsakligen vara hänförligt antingen till arten av sändningen, såsom rundradio och amatörradio, eller sändarens belägenhet, såsom fast radio, landmobil radio och maritim mobil radio.

Frekvensfördelningsplanen kan sägas vara det instrument som gör att Sverige kan uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser på radioområdet. Dess existens medverkar till att det finns förutsättningar för en effektiv frekvensanvändning. Planen utgör därvidlag ett grundläggande underlag för behandlingen av ansökningar om tillstånd till användning av radiosändare. Den ger däremot inte någon anvisning om efter vilka kriterier som tillståndsprövningen skall ske i fall där radiotekniken inte medger att alla som önskar använda radio kan göra det. Dess utformning och innehåll talar för att den i nuvarande ordning är att betrakta som en myndighetsföreskrift med i princip bindande verkan. Detta hindrar dock inte att det fortlöpande göres förändringar i planen och kompletteringar av denna. Detta kan vara föranlett av exempelvis förändringar i RR, introduktion på marknaden av nya radiotillämpningar och expansion av befintliga tillämpningar.

Behovet av en svensk frekvensfördelningsplan

En förutsättning för att radiotekniken skall kunna utnyttjas på ett effektivt sätt är att det begränsade frekvensutrymmet utnyttjas optimalt och att störningar undviks. För att åstadkomma detta måste utnyttjandet samordnas mellan länderna och internt inom varje land. Det måste därför finnas en planering av utnyttjandet. Genom planeringen blir det möjligt att passa in olika användningar av radiovågor i ett system och därigenom lägga fast förutsättningar för hur befintliga och nytillkommande användningar skall kunnas samordnas.

Genom medlemskapet i ITU och ratifikationen av telekonventionerna skall Sverige se till att radioanvändningen inom Sverige sker inom de ramar och efter de premisser som läggs fast i RR. Härigenom är vi, åtminstone beträffande väsentliga delar av radioanvändningen inom Sverige, styrda av RR:s frekvensfördelningsplan. Det får exempelvis inte förekomma att rundradiosändning sker på frekvensband som enligt RR inte är upplåtna för sådan radioanvändning. Detta gäller visserligen endast i den utsträckning som utsändningen kan menligt påverka radiotrafiken i ett annat land, men med hänsyn till att risken för detta torde vara betydande i stora delar av landet finns det anledning att utgå från att RR

följs. (En annan väsentlig omständighet, som gör att t.ex. rundradiosändning av praktiska skäl inte torde vara aktuell utanför de frekvensband som internationellt upplåtits för detta, är att de mottagare som finns på marknaden inte kan ta emot utsändning på andra frekvenser.) Att ha denna grundläggande planering lätt tillgänglig och på svenska språket kan bidra till förståelse för de begränsningar som ligger i regleringen och befordra att Sverige kommer att uppfylla de folkrättsliga förpliktelserna på radioområdet.

Det är tydligtvis också av betydelse för olika intressenter att veta vilka förutsättningar som gäller för användning av radio inom landet. Berörda intressenter är tillverkare och leverantörer av radioutrustning, nätoperatorer, företag som utnyttjar radiokommunikation m.fl. Även om de större företagen kan hålla sig underrättade om vad som bestäms internationellt, finns det säkert en stor grupp av enstaka användare, företag och enskilda, som inte kan förväntas ha sådan kunskap. Myndighetens uppfattning om hur framtida tillämpningar skall implementeras med hänsyn till frekvensfördelningen i Sverige kan också vara betydelsefullt att ha redovisad i ett sammanhang.

En sammanhållen frekvensfördelningsplan har dessutom den funktionen att tjäna som ett underlag för den dagliga verksamheten inom tillståndsmyndigheten.

Det finns således ett flertal goda skäl till att det skall finnas en sammanhållen grundläggande frekvensfördelningsplan för landet. Vi förordar därför att en sådan skall finnas.

Den rättsliga statusen på frekvensfördelningsplanen

Med anledning av slutsatsen att det bör finnas en nationell frekvensfördelningsplan måste ställning tas till frågan om planen skall vara bindande för myndigheter och enskilda eller inte. Med andra ord; skall frekvensfördelningsplanen utfärdas som en föreskrift eller som allmänna råd?

Allmänna råd skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller skall bidra till en utvecklingen av praxis i viss riktning. Däremot är allmänna råd inte bindande, dvs. på sätt som föreskrifter, men de kan i realiteten ha stor betydelse för rättsutvecklingen.

Som slagits fast i det tidigare kräver föreskrifter om fördelningen av frekvensutrymmet lagform. Något utrymme för delegation av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen och till myndigheter under regeringen finns således inte. De bestämmelser utöver lagregleringen som kan förekomma får inte vara mera betydande än att de kan betecknas som s.k. verkställighetsföreskrifter, alltså tillämpningsföreskrifter av i huvudsak rent administrativ karaktär.

Enligt vad jag har redovisat i det tidigare är den svenska frekvensfördelningsplanens innehåll sådant att den i betydande utsträckning tar upp förhållanden som är av grundläggande betydelse för hur tilldelning av frekvenser till enskilda användare skall ske. Eftersom frekvenstilldelning och tillståndsgivning torde vara att anse som olika sidor av samma sak, kan motsvarande sägas gälla om frekvensfördelningsplanens

betydelse för tillståndsgivningen. Med hänsyn härtill kan det i och för sig sättas i fråga om inte planen borde fastställas av riksdagen genom lag.

Det som kan tala för en sådan ordning är att riksdagen därmed får ett betydande direkt inflytande över frekvensanvändningen. Dessutom löses till stor del de problem som följer av att de folkrättsliga förpliktelserna för Sverige som stat inte anses automatiskt gälla i den interna rättsordningen. Bestämmer riksdagen en frekvensfördelningsplan innebär ju detta att den mest betydelsefulla delen av RR samtidigt transformeras till svensk rätt.

Mot en ordning med frekvensfördelningsplanen fastställd i lag talar å andra sidan det förhållandet att radioområdet till sin karaktär är utpräglat dynamiskt. Det sker fortlöpande förändringar i utnyttjandet av radiofrekvenser, vilket bl.a. tar sig uttryck i återkommande ändringar av RR. Även med avseende på förhållanden som berör endast svensk radioanvändning måste justeringar i frekvensfördelningsplanen göras relativt ofta. Om frekvensfördelningsplanen togs in i lag kan det därför antas att riksdagen skulle få besluta om förändringar ganska ofta. Även om den omgång som är förenad med en lagändring och den tid som åtgår innan en lagändring kan komma till stånd i och för sig inte utgör något avgörande argument mot att riksdagen föreskriver frekvensfördelningsplanen är det risk att systemet ofta skulle komma att upplevas som tungrott och röra tekniska detaljer av ringa politisk betydelse.

Frekvensfördelningsplanen har prägel av detaljreglering. Samtidigt kan det sägas att den innehåller vissa grundläggande förutsättningar för radioanvändningen. Enligt min mening är det önskvärt att skilja ut de grundläggande elementen och lagfästa endast dessa, medan de delar som har karaktär av detaljbestämningar lämpligen bör få sitt innehåll i annan ordning. Med denna inriktning följer att en nationell frekvensfördelningsplan med en här angiven omfattning inte bör lagfästas. Om inte bara de grundläggande och såsom grunder för frekvenstilldelning betraktade beståndsdelarna beslutas av riksdagen, utan även mera detaljbetonade delar av frekvensfördelningsplanen, är det som jag ser det nämligen risk för att utvecklingen på radioområdet hindras. Min slutsats är således att frekvensfördelningsplanen inte bör ges lagform.

Frågan härfter är om den nationella frekvensfördelningsplanen skall fastställas som bindande norm eller om den skall ha karaktär av endast allmänna råd och planeringshjälpmedel.

Som skäl mot föreskriftsformen talar att det knappast kan vara en lämplig utgångspunkt för en normativ plan att den skall ändras med täta intervaller. Över huvud taget präglas frekvensfrågor av en fortlöpande förändring av mer eller mindre ingripande slag. Det krävs därför en smidighet i hanteringen av de frågor som tillståndsmyndigheten tid efter annan har att ta ställning till. En detaljerad föreskrift kan visserligen säkert ha sin betydelse som rättesnöre för bedömningarna, men det finns också en risk att en detaljbetonad bindning kan vara ett besvärande hinder för en effektiv och pragmatisk myndighetsutövning med syftet att ge utrymme åt så många som möjligt med så hög effektivitet i utnyttjandet av radiofrekvensspektrum som rimligen kan uppnås.

När det dessutom, enligt vad som angetts nyss angående kravet på lagform, kan konstateras att en bindande frekvensfördelningsplan, bestämd av regeringen eller av en myndighet under regeringen, i princip inte får ge något substantiellt tillskott till regleringen finns det inte skäl att på förhand binda tillämpningen utöver vad som direkt följer av lagbestämmelser rörande tillståndsgivning och av de verkställighetsföreskrifter av mera allmän art som regeringen kan komma att tillföra.

Min slutsats är således att skälen för att frekvensfördelningsplanen skall vara bindande för myndigheter och enskilda inte är så starka att de uppväger de nackdelar som är förenade med en sådan ordning.

Som redogjorts för i det tidigare får det dock anses vara av betydelse att det finns en frekvensfördelningsplan. Den bör då lämpligen fastställas av myndigheten på radioområdet och givetvis bygga på de regler i lag som skall finnas samt på de erfarenheter och rön som förvärfvas från tid till annan. Det är alltså avsikten att lagreglerna om den materiella prövningen av tillståndsfrågor också skall tjäna som underlag för frekvensfördelningsplanen. Jag återkommer i det följande till dessa. Planen bör dessutom uppta information om förhållanden som regeringen och myndigheten närmare kan ha reglerat i form av verkställighetsföreskrifter.

Ur konstitutionell synvinkel blir frekvensfördelningsplanen att betrakta som allmänna råd. Den kommer givetvis att ha sin betydelse som en intern källa för den policy som myndigheten vill upprätthålla, men också som information till radioanvändare, aktuella såväl som potentiella, om myndighetens ställningstaganden till hur olika tillämpningar av radio skall passas in i radiofrekvensspektrum. Däremot får den inte någon självständig betydelse vid prövning av ett tillståndsärende. Denna prövning förutsätts äga rum uteslutande mot de bestämmelser för tillståndsgivning, frekvenstilldelning och fastställande av övriga villkor för radioanvändningen som skall finnas i lag.

I enlighet med det nyss sagda bör det ankomma på tillståndsmyndigheten att utforma frekvensfördelningsplanen. Såsom framhållits av Länsrätten i Stockholms län är det därvid väsentligt att det görs klart att planen inte utgör en föreskrift.

Länsrätten i Stockholms län har vidare anfört att frekvensfördelningsplanens karaktär av allmänna råd skulle framträda tydligare om den tas fram utan regeringsföreskrifter. Till detta kan sägas att allmänna råd som sådana inte förutsätter något bemyndigande. Varje myndighet kan alltså fritt besluta om allmänna råd inom sitt område, till skillnad från vad som är fallet beträffande föreskrifter. Någon författningsreglering på förordningsnivå till stöd för planen är vid angivna förhållanden inte nödvändig. En annan sak är att planen torde komma att återspegla de grunder för indelning av radioanvändningen som följer av lag och meddelade verkställighetsföreskrifter.

Mitt förslag: Genom reglerna skall ordning i etern upprätthållas för att så många som möjligt skall kunna få rätt att använda radio och för att radioanvändningen skall ske på ett effektivt sätt. Reglerna skall vidare syfta till att den som har fått tillstånd till radioanvändning skall vara skyddad från ingrepp och till att användningar av betydelse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt samt den radioanvändning som behövs inom försvaret skall ha företräde.

Som grund för tillståndsprövningen skall gälla att en ansökan om att få använda radiosändare skall beviljas under förutsättning av att

- radioanvändningen inte kommer att skadligt påverka annan radioanvändning i Sverige eller i utlandet,
- radioanläggningen uppfyller bestämda tekniska krav,
- radioanvändningen inte kommer att hindra den fria åsiktsbildningen,
- radioanvändningen kan ske med bibehållande av beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar samt att
- radioanvändningen inte kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som behövs för försvarsmakten.

För bifall till en ansökan om rätt att använda radiosändare för sådan verksamhet som är särskilt reglerad i annan lag förutsätts dessutom att medgivande enligt den lagstiftningen föreligger.

Utredningens förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har med vissa kommentarer i allt väsentligt anslutit sig till utredningens förslag. *Justitiekanslern* tar upp frågan om fördelning av frekvenser genom ett förfarande med inbjudan till ansökan avseende en bestämd radiotjänst. *Justitiekanslern* påpekar att frågan hur bl.a. de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna skall beaktas i samband med ett inbjudningsförfarande framstår som ett nytt problem för rättstillämpningen och är, liksom auktionsförfarandet, värt en närmare genomlysning. *Kammarrätten i Stockholm* anför att ett förtydligande behövs beträffande det krav som ställs upp att tillstånd kan bli beroende av att användningen av radio inte kommer att hindra radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen. *Länsrätten i Stockholms län* menar att utredningen inte tillräckligt noggrant behandlat tillståndsprövningen dels när det i största allmänhet rör sig om konkurrens mellan flera sökande, dels när det i samband med ny radioanvändning kan föreligga behov av något särskilt prövningsförfarande. Enligt länsrätten förefaller den första situationen i de flesta fall kunna lösas inom ramen för de föreslagna reglerna. Rent principiellt och för att eliminera sådant som kan uppfattas som godtycke anser länsrätten dock att en konkurrensregel borde tas in i lagtexten. En sådan regel kunde enligt länsrätten förslagsvis bygga på användningsom-

rådets prioritet, graden av nytta och behov eller, i sista hand, tidigaste ansökan. För den andra situationen – understryker länsrätten – borde det inte kunna komma i fråga att tillståndsmyndigheten, till förfång för en sökande, utan lagstöd frångår normala handläggningsregler genom att t.ex. "tillgripa en ordning med offentlig inbjudan till ansökan". *Televerket* anför bl.a. följande. Eftersom radiofrekvenser är en begränsad naturresurs av mycket stor betydelse för samhället bör det tydligt markeras vikten av att frekvenserna används effektivt. Lagstiftning och tilldelningsgrunder bör favorisera teknik och system som kan påvisa ett effektivt spektrumutnyttjande, t.ex. fler användare inom samma spektrumutrymme. Vid val mellan att effektivt nyttja spektrum och önskan att skapa konkurrens, bör spektrumeffektiviteten ha en betydande påverkan. Som tilldelningsgrund bör också vägas in publika näts samhällsekonomiska fördelar och situationen för kunderna i dessa nät. Det förhållandet att en operatör gör en vidareutveckling av sitt system och härvid kan påvisa ett klart och effektivare frekvensutnyttjande än sina konkurrenter, bör på ett positivt sätt påverka aktuell frekvenstilldelning. För att kunna utnyttja frekvensbanden så effektivt som möjligt samtidigt som kostnaderna hålls nere, är det nödvändigt att tillstånd kan erhållas inte endast för de frekvenser som tas i anspråk omedelbart utan även för planerade behov i samma frekvensband, i samma system eller i samma anläggning, t.ex. på en radiolänksträcka eller i ett punkt-till-multipunktsystem. *Televerket* framhåller vidare att frekvenstillstånden med anpassning till förekommande system bör utformas av tillståndsmyndigheten från fall till fall. *Närradionämnden* anser att det av lagen tydligare än vad som är fallet bör framgå att tillstånd enligt annan lag exempelvis för rundradio utgör villkor för att få behålla ett tillstånd att inneha radiosändare. *Näringsfrihetsombudsmannen (NO)* anför att det är svårt att från konkurrenssynpunkt ange några generella lösningar på hur man skall hantera problem som består i att en resurs är otillräcklig och att problemet torde få lösas från fall till fall. *NO* anför vidare. Den naturliga lösningen i ett marknadsekonomiskt system består i att allokera resurserna med hjälp av priset. Mot en sådan lösning kan invändas att det inte inom alla områden är lämpligt att låta priset avgöra vilka som skall få del av en knapp resurs. På marknader där det finns en eller ett fåtal kapitalistiska aktörer finns risk för att ekonomiskt svagare aktörer trängs tillbaka med påföljd att marknaden utvecklas mot dominans för ett företag eller mot uppkomst av oligopol. Det ligger i sakens natur att vissa marknadsimperfectioner såsom knapphet på en viss resurs inte alltid kan avhjälpas med typiskt marknadsekonomiska lösningar. Det kan vara bättre att reglera i ett konkurrensfrämjande syfte. Sålunda bör man söka tillse att den knappa resursen fördelas så att förutsättningar skapas för konkurrens på marknaden. Inte sällan kan dock förekomsten av skalfördelar tala för att inte sprida ut resursen på för många aktörer. Internationella erfarenheter visar emellertid att skalfördelar ofta inte tas till vara om konkurrensen uteblir. Till sist bör därför fördelningen av en knapp resurs ske med beaktande av flera olika omständigheter, varav nödvändigheten att bibehålla en någorlunda effektiv konkurrens är en. *Statens pris- och konkurrensverk (SPK)* för fram liknande synpunkter som *NO*. Effektivitetsbegreppet bör

enligt SPK omfatta en analys av samhällsekonomisk effektivitet där hänsyn tas till marknadens konkurrensförhållanden och en avvägning mellan teknisk effektivitet och konkurrensintresset bör kunna ske i anslutning till prövning av ansökan om frekvenser. SPK berör vidare frågan om försäljning av frekvenser genom auktionsförfarande. SPK anser det vara av intresse att närmare utreda förutsättningarna för att införa alternativa system, som kan bidra till effektivare resursanvändning. Sådana system kan enligt SPK vara aktuella, t.ex. i samband med introduktionen och den fortsatta driften av det nya gemensamma europeiska mobiltelefonisystemet GSM. SPK påpekar att det i det sammanhanget är aktuellt att fördela frekvenser inom ett begränsat frekvensband till ett flertal samtidigt ansökande operatörer. Enligt SPK bör det alltid när det råder brist på frekvenser inom ett specifikt frekvensområde tillämpas en ordning som innebär att samtliga intressenter uppmärksammas på att tillstånd kan sökas.

Skälen för mitt förslag: Vägledande för nya regler om tillståndsgivning bör liksom nuvarande reglering vara det grundläggande syftet att upprätthålla ordning i etern. Ordningen skall givetvis ha sin grund i att det skall kunna gå att få till stånd fungerande radioanvändning. Förhållanden av rent radioteknisk art som därvid måste beaktas skall således vägas in vid bestämningen av om erforderlig ordning kan anses råda.

Förutom att skapa ordning i etern skall regleringen ha till syfte att tilldelning av radiofrekvenser skall ske efter bestämda utgångspunkter som bör finnas som en bakgrund till tillståndsprövningen i varje enskilt fall. Dessa utgångspunkter är positiv inriktning, effektivitet och förutsebarhet i radioanvändningen, särskild hänsyn till yttrandefriheten samt likaledes särskild hänsyn till försvarsmakten.

Positiv inriktning

Den grundläggande inriktningen bör vara att var och en som anser sig ha behov av radio skall beviljas tillstånd till sådan användning. Vid prövningen av en ansökan bör inställningen från tillståndsmyndigheten vara att på bästa sätt tillgodose sökandens önskemål inom ramarna för de möjligheter som finns. Denna inriktning bör också genomsyra lagtexten på det sättet att presumtionen vid prövning av en ansökan skall vara att sökanden skall få tillstånd. Myndigheten skall ha rätt att lämna en ansökan utan bifall endast om det i det särskilda fallet brister i någon i lagen upptagen förutsättning för tillstånd.

Effektivitet i radioanvändningen

Tillståndsgivningen skall syfta till att det begränsade område som står till buds utnyttjas på ett från radioteknisk synpunkt så effektivt sätt som möjligt. Villkor med vilka tillstånd förenas skall med avseende på utrustningsstandard och uppbyggnaden av radionät utformas mot bakgrund av effektivitetsaspekter. Det blir härvid nödvändigt att beakta den tekniska utvecklingen i ett brett perspektiv, så att hänsyn inte tas endast till vilken

teknik som är tillgänglig för dagen. Även den teknikutveckling som kan förväntas skall tas med i bedömningen och få betydelse bl.a. när en lämplig tillståndstid skall bestämmas.

Reglerna skall syfta till att system som är spektrumeffektiva, dvs. som med samma funktion kan nöja sig med mindre frekvensbandbredd, skall användas i stället för system som tar upp större frekvensutrymme.

Förutsebarhet i radioanvändningen

Som senare kommer att beröras närmare skall tillståndstiden bestämmas utifrån en prognos om vad som med hänsyn till den tekniska utvecklingen, användningen av de aktuella frekvenserna i framtiden och andra omständigheter kan anses rimligt för den ifrågavarande användningen när tillståndsbeslutet fattas. Regleringen i denna del skall syfta till att den som har fått tillstånd för exempelvis etableringen av ett radionät också skall kunna utgå från att de radiomässiga förutsättningar som har lagts fast i tillståndet skall gälla tillståndstiden ut. Å andra sidan skall det inte vara självklart att tillståndet förnyas eller förlängs på oförändrade villkor vid tillståndstidens utgång.

Särskild hänsyn till yttrandefriheten

Det skall vara en allmän strävan vid fördelningen av frekvenser att sådana användningsområden som inrymmer ett betydande mått av förmedling av tankar och känslor och som bidrar till åsiktsbildningen i samhället och till att information om olika förhållanden sprids skall ha företräde. Det bakomliggande syftet med reglerna skall i dessa fall vara att gynna sådan användning som har särskilt intresse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkter, t.ex. rundradio.

Särskild hänsyn till försvarsmakten

Inom försvaret används radio i skilda sammanhang. Det är ett grundläggande intresse från samhällssynpunkt att försvarets behov av radiofrekvenser blir tillgodosedda. Regleringen skall syfta till att så kan ske.

Grunderna för tillståndsprövningen

Radio används i dag i många olika sammanhang. Vissa näringsverksamheter är i hög grad beroende av radio för att kunna fungera effektivt. Detta gäller t.ex. åkerirörelser inom lastbils- och bussbranscherna, taxi- och budbilsverksamheter och ett stort antal serviceverksamheter i övrigt som har det gemensamt att verksamheten till stor del bedrivs ute på fältet. För dessa är det ytterligt betydelsefullt att det på ett billigt, säkert och snabbt sätt går att ha kontakt med de olika rörliga enheterna. Även samhällets räddningstjänst är uppbyggd utifrån att det finns en fungerande radiokommunikation. Betydande delar av teletjänstverksamheten såsom

taltelefoni, telefax och dataöverföring bedrivs numera med hjälp av radio. Utsändning av radioprogram i ljudradio och television sker till största delen med hjälp av radio. Betydelsen av denna verksamhet ur yttrande- och informationsfrihetssynpunkt är notorisk. Radio används också i betydande utsträckning för distribution av rundradioprogram till de olika sändarplatserna och för insamling av programmaterial från olika håll inom och utom landet.

När de grunder formuleras som skall vara avgörande för om en bestämd radioanvändning skall tillåtas måste den nuvarande pågående radioanvändningen finnas som bakgrund. Denna radioanvändning är uppbyggd efter ett system som vuxit fram allteftersom de tekniska förutsättningarna för att kunna tillgodogöra sig radiomediets möjligheter har utvecklats. Teknikens landvinningar har gjort att efter hand tillkommande krav på tillgång till radiokommunikation i stor utsträckning har kunnat tillgodoses genom att nya frekvensområden med allt högre frekvenser har kunnat tas i anspråk. Totalt sett utgör radioanvändningen i dag ett fungerande system där all pågående radioanvändning är inordnad så att den skall kunna bedrivas under förhållanden som medger en säker funktion.

Som jag nyss framhållit bör inriktningen av tillståndsprövningen vara att sökanden skall ges tillstånd till användning av radiosändare. De regler som föreslås för tillståndsgivningen skall således förmedla en i grunden positiv inställning till radioanvändning. Endast om det av framför allt tekniskt betingade skäl inte är möjligt att medge den begärda användningen skall en ansökan kunna avslås. I det följande tar jag upp de förutsättningar mot vilka en ansökan sålunda skall prövas.

Ingen risk för skadlig påverkan

Jag har redan flera gånger framhållit vikten av att radioanvändningen sker på ett sådant sätt att annan radioanvändning inte störs. Frihet från skadlig påverkan från annan radiostrålning är en grundläggande förutsättning för att radiomediet skall kunna användas effektivt. En ansökan om tillstånd skall därför beviljas endast om redan förekommande radioanvändning inte kommer att störas av den radioanvändning som sökanden vill etablera. I allmänhet innebär detta att varje enskild radioanvändare i princip måste vara ensam på sin frekvens inom det geografiska område där det är avsett att mottagning av hans sändning skall kunna ske. Som jag har redogjort för i det tidigare varierar detta områdes storlek med hänsyn till vilken frekvens det rör sig om. Utsändning av radiovågor på kortvåg kan nå mycket långt, medan ultrakorta vågor i huvudsak knappast når längre än till horisonten. Detta förhållande måste givetvis beaktas när bedömningen görs. För att alla radiosändare skall få plats kan det dock i vissa fall vara nödvändigt att låta flera användare samsas om en frekvens.

Vidare är det så att det just uppställda kravet på att ensam få disponera en viss frekvens måste innefatta ett ställningstagande till vad som i detta sammanhang avses med en frekvens. Den frekvens som avses när

tilldelning sker är i princip den s.k. bärstågsfrekvensen. Utöver tekniska frågor inryms här frågor om kvaliteten på överföringen avseende den frekvensbredd som behövs för en viss användning. Frågor av nämnda slag bör med beaktande av bl.a. den tekniska utvecklingen ankomma på tillståndsmyndigheten att ta ställning till i samband med tillståndsprövningen.

En förutsättning för att bevilja tillstånd till radioanvändning bör således vara att tillståndsgivande myndighet mot bakgrund av sin kunskap om befintlig radioanvändning har anledning att anta att sökandens radioanvändning inte kommer att ske under sådana förhållanden att annan radioanvändning blir skadligt påverkad.

Genom att denna grund för prövningen måste vara uppfylld för att ansökningen skall kunna bifallas säkras i betydande utsträckning att Sverige inte bryter de internationella åtaganden som följer av RR. För den reglering som finns i RR är nämligen just friheten från skadlig påverkan ett bärande syfte.

Vid denna bedömning bör naturligtvis hänsyn tas inte endast till radioanvändningen inom Sverige. Även den radioanvändning som sker utanför våra gränser och som till följd av radiovågornas utbredningsegenskaper kan tänkas bli skadligt påverkad av en radiosändare i Sverige skall beaktas vid prövningen. Kunskap om radioanvändningen i andra länder finns hos den internationella frekvensregistreringsbyrån (IFRB). Denna information är tillgänglig för Telestyrelsen. Vad gäller våra närmaste grannländer sker ett nära samarbete mellan myndigheterna på radioområdet. I vissa fall förekommer det att det mellan myndigheterna träffas överenskommelser om utnyttjande av vissa frekvensband i de geografiska områden som ligger på sådant avstånd att radioanvändningen påverkar det andra landets möjligheter att utnyttja radio. Således har det mellan förvaltningsmyndigheterna på radioområdet i Danmark och Sverige träffats ett skriftligt avtal om frekvensutnyttjande och frekvenskoordinering i band för mobila och fasta stationer i de geografiska gränsområdena mellan Danmark och Sverige. Avtalet är uppbyggt på att vissa frekvenser är avsatta till användning i Danmark och vissa i Sverige. Det är emellertid förutsatt att tilldelning skall kunna förekomma i strid med denna grunduppdelning och det är också avsatt vissa band för s.k. fri tilldelning, men då krävs ett mera arbetskrävande koordineringsförfarande för att säkra att inte störningar uppstår på någondera sidan av gränsen. Beträffande de övriga grannländerna sker koordineringen i princip i varje särskilt fall.

Hänsynen till radioanvändningen i andra länder kan således innebära att en ansökan om användning av radiosändare i Sverige kan komma att lämnas utan bifall med hänvisning till att det skulle leda till störningar på radioanvändningen i det andra landet. Det bör påpekas att skadlighetsprövningen härvidlag inte nödvändigtvis måste ske mot en befintlig utländsk radioanvändning. Även om det inte finns någon pågående radioanvändning i utlandet i det frekvensområde som är föremål för en svensk ansökan kan den regel om skadlighetsprövning som här föreslås ändå komma att leda till att en ansökan inte bör bifallas. Det får nämligen i de flesta fall antas att sådan radioanvändning som sker i enlighet med RR:s

bestämmelser internationellt sett måste ha företräde. Kan det antas att det andra landet kommer att tillåta en viss radioanvändning som står i överensstämmelse med RR, bör inte en svensk användning som kommer att störa den utländska användningen tillåtas om denna användning inte har samma prioritet enligt RR. Vid en prövning mot RR skulle nämligen den svenska användningen i så fall rätteligen vika. Om tillståndsmyndigheten kan förutse en sådan utveckling bör därför ansökan lämnas utan bifall med hänvisning till risken av att den framtida utländska radioanvändningen skulle komma att bli skadligt påverkad.

Det krav på att användningen skall ske på sätt som inte medför risk för skadlig inverkan på annans radioanvändning bör inte endast ha avseende på inplaceringen av en ny användare i det befintliga systemet för frekvenstilldelning. Det bör också innebära att krav kan ställas på den personliga kompetensen hos radioanvändaren i fråga om att hantera radioutrustningen när detta är motiverat utifrån risken för skadlig påverkan. Detta får till följd beträffande amatörradioverksamheten, som äger rum i särskilt avsedda frekvensband, att kravet på att det skall kunna förutses att skadlig påverkan inte kommer att ske får utgöra grund för att ställa upp även kompetenskrav med avseende på användarens kunskaper och färdigheter. Först om dessa krav, vars huvuddrag är internationellt bestämda, uppfylls bör vederbörande beviljas tillstånd till att inneha och använda radiosändare.

Tekniska krav på radioanläggningen

För att det skall vara möjligt att uppnå den eftersträlvade ordningen vad gäller användning av frekvenser är det av stor betydelse vilka krav som ställs på den radioutrustning som används. Vid tillståndsprövningen bör som ett särskilt moment undersökas om den utrustning som sökanden vill använda svarar mot vad som bör krävas för att så många som möjligt skall beredas möjlighet att använda radio.

Inledningsvis bör en fråga av närmast terminologisk art beröras. Jag har i det föregående föreslagit att tillståndskrav, i likhet med vad som gäller för närvarande, skall uppställas för rätt till innehav eller användning av radiosändare. Det är alltså radiosändare som tillståndskravet är inriktat på. Det kan synas foljdriktigt att eventuella föreskrifter om radioutrustning då borde vara tillämpliga på endast radiosändare. Inom den nuvarande handläggningen av frågor om tekniska krav förekommer emellertid att det från myndighetens sida även ställs krav på radiomottagaren. Det finns i huvudsak två bakomliggande skäl för denna ordning.

Det ena skälet är betingat av att mottagaren inte får vara så utformad att den kan störa annan radioanvändning genom att ge ifrån sig radiostrålning. Jag kommer att kommentera detta förhållande närmare längre fram i samband med övervägandena om behovet av åtgärder mot radiostörningar.

Det andra skälet för att ställa upp tekniska krav på radiomottagare har sin bakgrund i det förhållandet att radiomottagarens tekniska kvaliteter har betydelse för möjligheterna att bedriva en frekvenseffektiv kommu-

nikation. Om mottagarens kvalitet skall styra skulle detta kunna leda till en minskad effektivitet i frekvensanvändningen.

I detta sammanhang bör också beaktas hur en radioanläggning rent faktiskt är uppbyggd. I många användningar är det på det sättet att sändare och mottagare finns i samma apparathölje och apparaten är avsedd att användas för både sändning och mottagning. Detta är fallet beträffande kommunikationsradioapparater, mobiltelefoner, m.m. Med undantag av rundradiotillämpningar är innehavaren av den tillståndspliktiga sändaren också innehavare av mottagaren eller har i vart fall ett bestämmande inflytande över mottagarens utformning, även om sändare och mottagare inte är sammanbyggda. Det synes med hänsyn härtill naturligt, att när tekniska krav skall fastställas för radiosändaren också beakta mottagardelen av anläggningen.

Mina överväganden leder mig alltså till att de tekniska krav som skall uppställas för att nå en frekvenseffektiv radioanvändning inte bör avse enbart radiosändaren. För de mottagare som är avsedda att motta radiovågorna bör krav med samma bakomliggande syfte kunna ställas. Härvidlag skall de tekniska kraven utformas med beaktande av att sändare och mottagare skall i samverkan kunna fungera på ett frekvenseffektivt sätt. Krav enligt lagstiftningen på en mottagare får emellertid inte medföra att ingrepp görs i informationsfriheten. Rätten att inneha en radiomottagare för rundradiomottagning får således inte göras beroende av att mottagaren uppfyller bestämda kvalitetskrav i nu aktuellt avseende. Beträffande sådana mottagare får eventuella kvalitetsbrister återfalla helt på den enskilde innehavaren och inskränkas till att möjligheterna till mottagning och kvaliteten på denna kommer att variera.

Jag föreslår alltså att det införs en möjlighet att ställa krav på mottagaren endast för sådan radioanvändning där de olika delarna av radioanläggningen finns hos samme innehavare och där sändarägaren har möjlighet till följd av ägande, ställning av operatör enligt avtal eller liknande anknytning att direkt påverka kvaliteten hos mottagaren.

Som jag har berört i samband med den grundläggande förutsättningen angående frihet från skadlig påverkan i radioanvändningen, innefattar denna förutsättning också vissa grundelement som är hänförliga till den tekniska standard som anses lämplig för olika radioanvändningar. Beroende på vilken kvalitet i överföringen som anses önskvärd kan det gå åt mer eller mindre frekvensutrymme. Detta är emellertid endast en av flera omständigheter som har betydelse för radioanvändningen.

I frågor om vilken utrustning som bör vara tillåten att använda finns det flera andra omständigheter att beakta. Mina överväganden i denna del bygger på att de förutsättningar som bör gälla för användningen av olika radioanläggningar skall ha som utgångspunkt att nå största frekvenseffektivitet.

Med frekvenseffektiv utrustning avses då radiosändare och radiomottagare som i förening har förmåga att verka på ett så litet frekvensutrymme som möjligt i förhållande till den mängd information som skall överföras under en given tidsperiod.

Det är inte möjligt att i föreskrifter av så generell karaktär som det måste bli fråga om här närmare ange vilka tekniska krav som bör ställas.

För att i någon mån antyda inriktningen och arten av dessa krav finns det emellertid anledning att exemplifiera sådana förhållanden hänförliga till radiosändares och radiomottagares tekniska beskaffenhet som bör beaktas vid bedömningen.

För radiosändare bör det sålunda ingå i bedömningen vilken stabilitet på avsedd frekvens som sändaren skall ha. Det bör också bedömas i vilken utsträckning avvikelser från av tillverkaren angiven bärvågsfrekvens kan godtas. Vidare kan ett moment i bedömningen vara att bestämma i vad mån utsändning på annan frekvens än den avsedda skall vara acceptabel.

För mottagare bör det, med nyss gjorda reservationer, ingå i bedömningen exempelvis vilken känslighet som utrustningen bör ha och vilken förmåga mottagaren skall ha att skilja bort sådana signaler som ligger vid sidan av den kanal inom vilken den önskade mottagningen skall ske.

Vid ställningstagande till vilka krav som skall ställas för att viss teknisk utrustning skall anses vara acceptabel ur synvinkeln om frekvenseffektivitet måste det bli fråga om en rimlighetsbedömning. De omständigheter som skall ha betydelse vid denna bedömning måste naturligen variera med hänsyn till att det rör sig om skilda slag av utrustning och olika former av användning av radio.

Den effektivitet i användningen som skall krävas bör bestämmas med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt och vad som finns tillgängligt på marknaden. En given utgångspunkt är de standarder gällande olika slag av radioutrustning som utarbetas i internationella sammanslutningar. På radioområdet är det särskilt att beakta de standarder som utarbetas inom ramen för den internationella standardiseringskommissionen (ISO) och inom det europeiska standardiseringsinstitutet för telekommunikationsutrustning (ETSI).

Det finns också skäl att i bedömningen ta hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna av olika tekniska lösningar. Framför allt bör dock de ekonomiska aspekterna vägas in i bedömningen vid bestämmandet av den tillståndstid som kan vara lämplig med användning av en viss utrustning. Det bör således vara tänkbart att tillstånd meddelas för användning av en utrustning som är mindre spektrumeffektiv än vad som med utnyttjande av de allra senaste tekniska framstegen går att uppnå. En sådan bedömning kan godtas mot bakgrund av att det från frekvenseffektivitetssynpunkt bättre alternativet under en viss tid kan förväntas leda till avsevärt högre kostnader för radioanvändaren. I ett sådant fall kan det vara skäl att bestämma en tillståndstid som medger en kortare användning av den sämre utrustningen än vad som annars hade beslutats, med den bakomliggande tanken att de tidigare ekonomiskt betingade hindren för en bättre utrustning kan vara undanröjda efter denna tillståndstid. Visserligen ligger det i ett sådant ställningstagande också en avvägning av vad som utgör en acceptabel avskrivningstid, vilket kan leda till att det trots allt måste medges en längre tillståndstid än som i förstone kan synas motiverad av kostnadsutvecklingen för en bättre utrustning. Det går dock inte att komma ifrån att ett strikt krav på att utrustningen i varje stund skall vara så frekvenseffektiv som möjligt skulle kunna leda till en betydande kapitalförstöring och därför inte kan upprätthållas.

En avvägning måste göras av de i vissa fall motstående kraven på å ena sidan det övergripande intresset av frekvenseffektivitet och å andra sidan kostnadseffektivitet hos användaren. Den avvägningen får ske utifrån de omständigheter jag har belyst här. Vid sådana ställningstaganden måste hänsyn tas även till den knapphet på frekvensutrymme som råder inom just det frekvensområde som det i varje särskilt fall är fråga om.

Resultatet av de överväganden i fråga om kraven på utrustningens beskaffenhet som här avses bör naturligtvis återspeglas i de villkor som varje tillstånd skall vara förenat med. Jag återkommer senare till innehållet i tillståndsvillkoren. Det finns emellertid anledning att redan här påpeka att de tekniska krav som bör uppställas bör kunna intas i verkställighetsföreskrifter, vilka i sin tur kan utgöra underlag för typgodkännande av radioutrustning i de fall där samma slag av utrustning är ofta förekommande.

Skydd för yttrande- och informationsfriheterna

Den ovan redovisade grundläggande förutsättningen för radioanvändningen innebär att en ny radioanvändning inte får medges om det finns anledning anta att denna kommer att störa en tillåten befintlig radioanvändning. Härigenom ges ett gott skydd mot att nya tillståndshavare skadar radioanvändning som är sanktionerad sedan tidigare.

Mot bakgrund av bestämmelsen i 3 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har jag, som redovisats i det föregående, funnit det lämpligt att det finns ett ytterligare skydd för sådana radioanvändningar som kan sägas innefatta informationsöverföring av särskild betydelse med hänsyn till den fria åsiktsbildningen. Jag anser det alltså vara väsentligt, för att säkra att radiofrekvenserna används på ett sätt som leder till största möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet, att det tas särskilda hänsyn till radioanvändningar med sådan prägel. För att framhålla detta bör den lag som här föreslås inte bara innehålla utan inledas med en bestämmelse där betydelsen av yttrande- och informationsfriheten läggs fast.

De radioanvändningar som jag härvid närmast tänker på är givetvis sådana som omfattas av begreppet radioprogram som detta är definierat i YGL, dvs. program i ljudradio och television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text. Det gäller alltså inte endast de vanligaste rundradiotillämpningarna. Också sådana som vänder sig till särskilda målgrupper omfattas av det särskilda skyddet. För exempelvis synskadade är verksamheten med radiosända dagstidningar, radiotidningar, av stor betydelse med avseende på yttrande- och informationsfriheten.

Även om YGL:s begrepp radioprogram täcker de viktigaste och vanligaste användningarna vad gäller överföring av upplysningar, tankar, åsikter och känslor, kan det inte uteslutas att det kan finnas andra radioanvändningar som också har betydelse för yttrandefriheten. Med hänsyn till snabbheten i den tekniska utvecklingen under de senaste årtiondena är det dessutom antagligt att det i framtiden kan komma nya använd-

ningar som på motsvarande sätt måste ha ett särskilt skydd för att vidaste möjliga yttrandefrihet skall kunna uppnås.

Det särskilda skydd som jag anser skall ges radioanvändningen bör komma till uttryck i en föreskrift att tillstånd inte får ges för användning av en radiosändare där det finns risk att den radioanvändningen kan hindra radioanvändning som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen. Jag avser härmed i första hand att bereda en särskild grund för att de frekvensområden som enligt de internationella överenskommelserna har anslagits för rundradioanvändning också skall användas för detta. Det bör alltså inte få komma i fråga att använda dessa frekvensområden för andra radioanvändningar om inte detta kan ske utan risk för att möjligheterna till rundradioverksamhet blir reducerade. Bedömningen av om det kan finnas en sådan risk bör göras inte bara utifrån den radioanvändning som sker för närvarande, utan även från vad som kan tänkas behövas i fråga om frekvensutrymme för sådana särskilt skyddsvärda användningar i framtiden.

Att alltför strikt upprätthålla något slags förbud mot annan verksamhet inom de frekvensområden som är avsedda för rundradio kan dock tänkas leda till ett slöseri med frekvensresurser i vissa fall. Kravet på att verksamhet som innehåller moment av uttryck för yttrandefrihet skall ha särskilt skydd får enligt min uppfattning inte leda till att vissa frekvenser skall ligga för fåfot under långa tider om det finns andra verksamheter som önskar utnyttja frekvenserna och om användningen av frekvenserna för denna verksamhet inte skulle medföra att radioanvändningen i andra länder skulle bli skadligt påverkad. Tilldelning av frekvenser inom rundradiobanden för annan användning bör emellertid ske endast under förutsättning att det finns möjlighet att evakuera den radioanvändningen till andra band om rundradioverksamhet skulle bli aktuell. Vid tillståndsgivningen måste därför särskild uppmärksamhet ägnas åt bestämningen av tillståndstiden och vad som skall gälla för det fall att den andra användningen måste flyttas under löpande tillståndstid.

Hänsyn till framtida frekvenstilldelningsbehov

I likhet med vad som gäller för andra naturresurser varierar behovet av att ta radiofrekvenser i anspråk från tid till annan. Den planering som tillståndsmyndigheten måste göra för att det skall vara möjligt att utnyttja radiofrekvenserna så effektivt som möjligt innebär att olika radioanvändningssätt inordnas i bestämda frekvensområden eller frekvensband.

Planeringsverksamheten är ett uttryck för bl.a. det behov som finns av att ha en beredskap dels för de nya användningar som kan tänkas komma i framtiden, dels för utvidgning och utveckling av sådana användningar av radio som förekommer för närvarande. Som jag har framhållit i det tidigare måste det vara en väsentlig uppgift för tillståndsmyndigheten att genom frekvensplanering ha en framförhållning så att onödiga låsningar undviks till följd av oförtänksam frekvenstilldelning. Genom frekvensplaneringen skapas dessutom förutsättningar för att fylla ianspråktagna frekvensband innan nya band börjar användas. Detta leder givetvis till att

effektiviteten i frekvensanvändningen ökar. Tillståndsprövningen bör därför ske med beaktande av att det skall vara möjligt att upprätthålla en rimlig beredskap för behov av ytterligare frekvensutrymme för befintliga och nya radioanvändningar.

Vad gäller behovet av att reservera frekvenser för att det skall vara möjligt att utvidga befintliga radioanvändningar kan detta givetvis inte anses vara för handen så fort någon användare anmäler att han i en oviss framtid tror sig ha behov av flera frekvenser. I den mån han sedermera inte kan vara kvar med sin radioanvändning i det frekvensband som han först fick tilldelning i bör han vid behov av utökning som huvudregel anvisas frekvensutrymme i ett annat band, där tillräcklig kapacitet för det uppkomna behovet finns. Något skyddat anspråk på att angränsande frekvenser skall hållas obrukade i avvaktan på att hans behov har vuxit så att det finns anledning att tilldela honom dessa kan knappast försvaras. Givetvis kan det finnas enskilda fall där en viss beredskap i nämnda avseende ändå kan anses motiverad, men som huvudregel bör användaren inte kunna kräva detta om inte särskilda omständigheter med hänsyn till verksamhetens art motiverar det.

Sådana undantag som kan tänkas motivera att vissa frekvenser hålls i beredskap för en framtida utökning kan röra exempelvis verksamhet av utpräglat samhällsnyttig karaktär, såsom användning av kommunikationsradio inom polisverksamhet, verksamhet inom samhällets räddningstjänst eller motsvarande verksamheter. Det får också anses motiverat att visst frekvensutrymme i anslutning till gjord tilldelning hålls i beredskap när det rör sig om så stora radionät att det kan förutses att en flyttning av nätet till andra frekvenser för att ge ökat trafikutrymme skulle vara mycket svår att genomföra. Det kan ju tänkas att det i framtiden inte skulle finnas något tillräckligt brett frekvensområde som är tillgängligt utan att det samtidigt innebär att nätets funktion och tekniska förutsättningar skulle behöva ändras i grunden. Att i sådana fall förbehålla en viss kapacitet för framtida utveckling inom nätet synes knappast kunna angripas utifrån frekvenseffektivitetsaspekter. Sistnämnda synsätt torde vara tillämpligt på exempelvis mobiltelenäten.

Givetvis finns det en gräns för hur mycket utrymme som bör kunna hållas i beredskap. Det är emellertid varken möjligt eller lämpligt att i lagstiftning exakt ange var denna gräns går i varje särskilt fall. Det får bli tillståndsmyndighetens uppgift att med hänsyn till förväntningar om nätets utveckling, utvecklingen av konkurrerande verksamheter och verksamheter som i framtiden kan förväntas ta över vissa av funktionerna samt den trängselsituation som råder i det aktuella frekvensbandet bedöma den beredskap för utvecklingsmöjligheter av ett bestämt radionät som kan anses rimlig.

Det finns även ett behov av att ha visst frekvensutrymme i beredskap för utveckling av användningen av radio för rundradio och andra verksamheter för masskommunikation. Att det med tillämpade kvalitetsbedömningar för rundradioanvändning finns ett antal frekvenser kvar, som för närvarande är outnyttjade, får alltså inte tas till intäkt för att det skulle vara fritt att tilldela dessa frekvenser till exempelvis kommunikationsradio eller radiolänkförbindelser.

Som framhållits i det föregående har Sverige till följd av bl.a. landets geografiska läge i stor utsträckning anslutit sig till vad som bestämts internationellt angående radioanvändning. Även om Sverige skulle vilja använda de frekvenser som internationellt är anslagna för rundradio till annan radioverksamhet skulle det i många fall stöta på hinder med hänvisning till vårt internationella beroende. Detta beroende är i huvudsak av två slag. Dels är rundradiomottagare konstruerade så att de medger mottagning på vissa bestämda frekvensområden. Om annan radioanvändning tilläts inom dessa frekvensområden skulle det kanske bli möjligt att motta den kommunikationen på rundradiomottagare, vilket kunde upplevas som besvärande såväl av sändaranvändaren som av mottagarinnehavaren. Dels torde riskerna vara uppenbara för att det skulle bli problem att koordinera den svenska frekvensanvändningen med våra grannländer om vi i Sverige inte har samma slag av radioanvändning inom dessa frekvensband. Slutsatsen av detta blir därför att rundradioverksamheten som sådan måste ha ett givet företräde för användning av radio inom de band som internationellt anslagits till detta ändamål. I den mån det finns utrymme kvar inom dessa band bör således dessa frekvenser hållas i beredskap för utveckling av rundradioverksamheten. Endast i den mån sådan annan radioanvändning inom dessa band som inte påverkar rundradiosändningar är möjlig bör detta kunna accepteras.

Jag anser vidare att det måste hållas en viss beredskap för att möjliggöra att nya radioanvändningar kan införas. Även här måste betydelsen av det internationella samarbetet på radioområdet beaktas. Även om ansökningar om tillstånd till att använda radiosändare i Sverige enligt mina förslag här inte skall prövas mot andra normer än de som läggs fast i svensk lag och därtill hörande svenska föreskrifter går det inte att komma ifrån att dessa normer i betydande utsträckning måste få sitt materiella innehåll av den utveckling som sker på det internationella planet. Än en gång finns det anledning att peka på beroendet av våra grannländer vid bedömningen av de praktiska följderna av viss radioanvändning och på tillgången till utrustning av viss bestämd teknisk beskaffenhet.

Genom det internationella förhandlingsarbetet, exempelvis inom ramen för ITU, läggs fast vilka radioanvändningar som skall få utrymme i frekvensspektrum. De beslut om nya radiotillämpningar som tas i det internationella samarbetet blir i praktiken i mycket betydande grad styrande för de krav på frekvensutrymme som kommer att ställas i Sverige från dem som vill utnyttja de nya tekniska möjligheterna. Det förtjänar att påpekas att detta förhållande knappast påverkas av om Sverige formellt sett binder sig för att följa överenskommelsen eller om vi väljer att stå utanför densamma. Vårt beroende av de omgivande ländernas radioanvändning sammantaget med standardiseringen på utrustningssidan gör att vi i praktiken ändå måste anpassa oss, om vi vill kunna använda oss av den nya tekniken. För att det skall vara möjligt att använda dessa tillämpningar även inom Sverige måste därför en beredskap hållas så att de band som genom internationella överenskommelser anslagits för vissa radiotillämpningar inte tas i anspråk av andra användningar i sådan grad att det medför att de nya tillämpningarna inte kan beredas plats.

Det kan i detta sammanhang nämnas att det inom EG har tagits vissa beslut om nya radioanvändningar. Det gäller exempelvis införandet av ett alleuropeiskt personsökningssystem, ERMES, (European Radio Messaging System), där rådet i direktiv den 9 oktober 1990 (90/544/EEG) föreskrivit att medlemsstaterna skall upplåta vissa uttryckligen angivna frekvenser för användning för personsökningssystemet. Det föreskrivs vidare att systemet skall utformas efter en gemensam specifikation. Direktiv med motsvarande innebörd finns beträffande införandet av dels allmänt tillgänglig, alleuropeisk, landbaserad mobilkommunikation, GSM, (87/372/EEG), dels europeisk, trådlös telekommunikation, DECT, (91/287/EEG).

Oavsett vilket formellt förhållande som Sverige har till överenskommelserna inom ITU och EG kommer vi redan på det sätt som beskrivits i det föregående att påverkas av utvecklingen i vår omvärld. I den mån vi i Sverige vill använda oss av de tekniska framstegen måste vi i många fall också ha en beredskap för detta, genom att så fort den nya tekniken har fått mera fasta konturer söka hitta ett frekvensområde, där det går att få plats för det nya. I vissa fall måste det vara ett bestämt frekvensområde för att utrustning som är tillverkad enligt den gemensamma standarden skall kunna gå att använda. Detta område måste då skyddas från sådan radioanvändning som kan innebära att den framtida radioanvändningen kan komma att bli skadligt påverkad.

I vilken utsträckning frekvensutrymme bör hållas i beredskap för utvidgning av befintliga radioanvändningar och i vad mån det skall göras "reservationer" för nya tillkommande radioanvändningar kan inte bestämmas en gång för alla. Det kan ibland bli fråga om att vägra tillstånd för en viss omedelbart brukbar radioanvändning till förmån för en framtida. En sådan vägran kan synas strida mot den grundläggande inriktning för tillståndsprövningen som bör gälla, nämligen att så långt som möjligt den som önskar det skall beredas tillgång till radiokommunikation. Emellertid måste det vid den bedömning som skall ligga till grund för ett sådant beslut vara ett övergripande syfte att nå ett så effektivt utnyttjande av radiofrekvenserna som situationen nu och inom överblickbar framtid medger. Det bör därför vara befogat att vägra tillstånd till ett visst frekvensutnyttjande om det kan förutses att en effektivare och dessutom internationellt koordinerad användning kan komma till stånd inom rimlig framtid.

Av samma skäl bör det inte delas ut frekvenser som ligger i sådan närhet till frekvenser som utnyttjas för stora radionät, om det finns anledning att anta att nätet inom den närmaste tiden kommer att expandera. Dock bör "reservationerna" inte hållas låsta alltför länge. När tendenser till att tillväxten mattas visar sig eller teknikutvecklingen tyder på att andra likartade radiosystem med högre kvalitet, bättre konkurrensförutsättningar, etc. kan komma att introduceras, bör detta givetvis påverka bedömningen av om det finns anledning att även fortsättningsvis hålla på frekvenserna.

Det är lätt att inse att det här finns ett inte obetydligt utrymme för divergerande bedömningar. En mycket viktig uppgift för tillståndsmyndigheten blir därför att skaffa sig ett så gott faktaunderlag som möjligt.

Det bör ligga i myndighetens uppgifter att ha en bred kunskapsbank beträffande såväl de pågående radioanvändningarna och dessas utvecklingsmöjligheter som utvecklingen av nya radioanvändningar inom och utom Sverige. Erfarenhetsutbyte med radiotillverkare och stora radioanvändare torde kunna bidra till en sådan kunskapsuppbyggnad. Genom att aktivt delta i det internationella samarbetet inom radioområdet finns möjlighet att redan i ett tidigt skede av utvecklingen få kännedom om kommande radioanvändningar.

Med stöd av den kunskap som följaktligen bör finnas hos tillståndsmyndigheten får det i första hand ankomma på myndigheten att mot bakgrund av de förhållanden som jag har redovisat bedöma i vilken utsträckning det skall finnas frekvenser i beredskap för utveckling av nya och befintliga radioanvändningar. Det måste här bli fråga om en rimlighetsbedömning som får utfalla efter styrkan hos de argument som kan anföras för respektive emot de olika intressena. Även om det i många fall kanske inte utgör något egentligt alternativ bör det påpekas att det kan finnas tillfällen då en kompromiss mellan motstående intressen kan bestå i att tilldelning sker med en kortare tillståndstid än som annars skulle ha bestämts.

Hänsyn till försvarsmaktens frekvensbehov

Försvaret är en mycket stor användare av frekvenser. Många av de sätt att nyttja radio som förekommer inom civil verksamhet finns också inom försvaret. Radiomateriel används således inom försvaret på ett stort antal områden, t.ex. talkommunikation mellan mobila enheter, sjö- och flygsäkerhet, marksensorer, radarstationer på marken, till sjöss och i luften, styrsystem för robotar och andra vapen, radiolänkar inom ramen för försvarets telenät, etc. Det kan konstateras att tillgången till goda radiokommunikationer i skilda hänseenden är av utomordentligt stor betydelse för försvarets möjligheter att utföra sina uppgifter.

Att säkra att landets försvar har tillgång till radiofrekvenser i tillräcklig omfattning får anses vara ett grundläggande samhällsintresse. Det är givet att särskilda krav ställs i krig eller därmed jämställda situationer. Sådana fall skall dock inte behandlas här. Även i fredstid måste emellertid betydande frekvensutrymme förbehållas försvaret. För att materiel och handhavande skall fungera i en krigssituation måste det nämligen finnas möjligheter att öva i fred. Dessutom har försvaret operativa uppgifter i fred för bevakning och liknande verksamhet. I förhållande till annan radioanvändning anser jag att försvaret bör ha en prioriterad ställning. I likhet med vad som sker för närvarande, måste det vid tillståndsprövning av annan radioverksamhet ses till att försvarets frekvensbehov beaktas och att tillståndsgivningen för civila användningar inte kan komma att inkräkta på dessa behov.

När försvarets behov skall tillgodoses är olika tillvägagångssätt tänkbara. Ett alternativ kan vara att det i lagstiftningen uttryckligen anges vilka frekvensområden som skall vara förbehållna försvaret. Fördelen med en sådan ordning är att det inte kräver några ytterligare avgöranden,

utan var och en kan konstatera att några utsikter till framgång med en tillståndsansökan i ett sådant frekvensområde inte finns.

Det kan emellertid vara svårt att i alla fall fastställa vilka frekvensområden som bör förbehållas försvaret. Svårigheterna beror dels på att försvarets frekvensanvändning, i likhet med den civila, ändras med hänsyn till den tekniska utvecklingen och dessutom mot bakgrund av ändringar i försvarets uppgifter. Dels finns det inte alltid anledning att förbehålla ett helt frekvensområde, utan försvarets behov kanske inskränker sig till vissa enskilda frekvenser inom bestämda geografiska områden. I sistnämnda fall vore det knappast förenligt med strävandena att nå ett så effektivt utnyttjande av frekvenserna som möjligt att låta ett helt frekvensområde vara uteslutet för civil användning. Det kan å andra sidan vara oförenligt med berättigade sekretesskrav att i sådana fall inskränka försvarets tilldelning till vissa direkt i lagen angivna frekvenser. Möjligen skulle kunna godtas en ordning som innebär att vissa frekvensband förbehålls försvaret med skyldighet för försvaret att medge civil användning i dessa band i de fall det var förenligt med försvarets egen användning. Ur principiell synpunkt kan anföras betänkligheter mot ett sådant förfarande. Det skulle ju i praktiken innebära att den civila frekvenstilldelningen i dessa band skulle ankomma på försvaret.

Ett annat alternativ för att tillgodose försvarets behov är att i lag föreskriva att tillstånd inte får meddelas annan om det innebär att det frekvensutrymme som behövs för försvaret därigenom skulle komma att tas i anspråk. En sådan ordning förutsätter naturligtvis att tillståndsmyndigheten har kunskap om försvarets frekvensbehov. Tillståndsmyndigheten och försvaret måste därför stå i nära kontakt med varandra. Givetvis kan då det system som för närvarande tillämpas med en i huvudsak heltäckande överenskommelse som grund för samrådet tillämpas.

Nackdelen med en ordning där det inte i lag är angivet vilka band som förbehålls försvaret är att den civile användaren inte kan utesluta försvarsanvändning i något frekvensband. Det kan också uppstå besvärliga förhållanden vad gäller möjligheten för den som önskar använda radio i ett bestämt frekvensband och möts av beskedet att tillstånd inte kan beviljas med hänvisning till att försvaret har behov av de aktuella frekvenserna. Med hänsyn till intresset av att försvarets frekvensanvändning inte blir närmare känd kan det hända att det av sekretessskäl bedöms inte vara möjligt att mera detaljerat motivera avslaget. Ur rätts-säkerhetssynpunkter kan detta synas betänkligt.

Fördelarna med den angivna ordningen, å andra sidan, är att beslutskompetensen beträffande hela frekvensspektrum i princip hålles inom en och samma myndighet. Den stelbenthet och det revirtänkande som gärna blir följden av absoluta gränser kan därvid förmodas i högre grad undvikas än om försvarets frekvensbehov är exakt angivet i lag. Det finns dessutom anledning att anta att den strävan mot effektivitet i frekvensanvändningen som, enligt vad jag framhållit i det tidigare, bör vara ett bärande syfte för all frekvenstilldelning, i den mån verksamhetens innehåll kan anses medge det, kan få genomslag också i frekvensområden med försvarsanvändning. Dessutom torde möjligheterna att dela

frekvensband, så att även de civila användningarna tillgodoses vara större med en sådan ordning.

Med hänvisning till det anförda finner jag att övervägande skäl talar för att ansökan om tillstånd till användning av radiosändare skall lämnas utan bifall om det kan antas att den sökta användningen av frekvensutrymme skulle komma att inkräkta på det utrymme som behövs för försvarsmakten.

Det får ankomma på tillståndsmyndigheten att efter att ha hört försvaret bilda sig en uppfattning om omfattningen av försvarets behov. Det system som för närvarande tillämpas med en relativt detaljerad överenskommelse om användningen av de olika frekvensbanden kan, som nyss påpekats, vara en lämplig form för att tillståndsmyndigheten skall få ett tillräckligt underlag för sina bedömningar av hur försvarets behov skall beaktas. Givetvis måste samrådet mellan tillståndsmyndigheten och försvaret ske i det närmaste kontinuerligt så att alla möjligheter att nå en effektiv och ändamålsenlig frekvensanvändning för såväl försvaret som den civila sidan tas tillvara.

Ett särskilt problem som kan uppkomma i detta sammanhang hänger ihop med att sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) ofta torde gälla för försvarets frekvensanvändning. Detta kan innebära att en sökande, som inte får sin ansökan beviljad med hänvisning till att det skulle inkräkta på försvarets frekvensbehov, inte kan erbjudas möjlighet att kontrollera riktigheten av myndighetens bedömning. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan detta upplevas som betänkligt. I viss utsträckning kan sökandens intresse bli tillgodosett genom att myndigheten enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen har en skyldighet att lämna parten upplysning om vad det sekretessskyddade materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. Att en sökande som vill få tillgång till frekvenser som behövs för försvaret fullt ut kan få kunskap om försvarsmaktens radioanvändning i det aktuella frekvensområdet är dock inte troligt. Det är således ofrånkomligt att det i vissa fall inte går att motivera ett avslag i alla detaljer.

För övrigt torde problemställningen knappast vara unik för försvaret. Motsvarande spørsmål kan tänkas uppkomma också när det gäller civila användningar. Sekretess kan exempelvis gälla enligt 5 kap. 2 § (brottsförebyggande åtgärder) och 8 kap. 6 § sekretesslagen (statlig verksamhet för bl.a. planering och tillståndsgivning). Även här får myndigheten lämna sökanden information i den mån denne behöver det för att ta tillvara sin rätt och det kan ske utan att det intresse som sekretessen skall skydda lider allvarlig skada.

Krav på tillstånd enligt annan lag

De ovan redovisade grunderna för tillståndsprövningen har utformats med det syftet att de skall kunna vara tillämpliga för i princip all slags radioanvändning. Avsikten är att de skall bilda ett gemensamt underlag för tillståndsgivningen på radioområdet oavsett vilket slag av radioverk-

samhet det rör sig om. Det är mot denna bakgrund man bör se den genomgående betoningen av effektiviteten i frekvensutnyttjandet. Strävan bör vara att det genom långt drivna effektivitetskrav med avseende på frekvensutnyttjandet skall bli möjligt att bereda plats för så många radioanvändningar som möjligt.

Det går dock inte att komma ifrån att trängselsituationen i framtiden, liksom den är för närvarande, kommer att vara sådan att det kommer att råda brist på frekvenser i vissa frekvensband inom vissa geografiska områden. Visserligen är det möjligt att föra ett resonemang som går ut på att plats kan beredas alla som vill komma i fråga för radioanvändning. Lösningen skulle ligga i att mångfalden i användarmöjligheterna gjordes beroende av kvalitetsaspekter. Genom att reducera kraven på kvalitet i överföringen och låta varje användare nyttja endast ett smalt frekvensområde är det, åtminstone teoretiskt, tänkbart att göra plats för flera användare inom ett givet frekvensutrymme. Det är inte omöjligt att ett sådant tillvägagångssätt skulle kunna vara acceptabelt ur en funktionssynvinkel och praktiskt genomförbart inom vissa användningsområden. Mitt redovisade förslag till prövningsgrunder medger också att sådana möjligheter provas vid tillståndsgivningen. Detta får då ske främst inom ramen för vilka krav som bör ställas på radiosändarens (och i viss utsträckning radiomottagarens) tekniska beskaffenhet. Det finns anledning att i detta sammanhang peka på nödvändigheten av lång framförhållning vid tekniskifte samt det internationella samarbetets betydelse vid bedömningar härvidlag.

Några snabba förändringar beträffande grundläggande utgångspunkter för kvalitetskrav kan knappast förutses i sådana frekvensområden som för närvarande är belagda. Det finns snarast en risk för att trängselsituationen kan komma att förvärras i vissa områden.

För vissa slag av radioanvändningar är de grunder för tillståndsprövning som nyss redogjorts för tillräckliga för att de krav på prövningen som bör ställas skall anses uppfyllda. I den situation som för närvarande råder och som kan förväntas råda inom den näraliggande framtiden bör detta enligt min mening gälla för majoriteten av radioanvändningar.

Det finns emellertid radioanvändningar, där det inte räcker med att göra en prövning utifrån de mera tekniskt betingade utgångspunkter som jag har haft som bakgrund vid utformningen av förslaget till prövningsgrunder enligt vad som redovisats i det tidigare. Redan nu finns det beträffande vissa sådana radioanvändningar särskild lagstiftning.

Det gäller sådan verksamhet som består i utsändning av radioprogram i rundradiosändning. Rundradioverksamhet i Sverige bedrivs i flera olika former. Rikstäckande ljudradio- eller televisionssändningar bedrivs av Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Nordisk Television AB. Det är de angivna programföretagen som svarar för sändningarnas innehåll, medan verksamheten med utsändning av de program som framställs bedrivs av Svensk Rundradio AB. Annan rundradioverksamhet förekommer i form av närradio och radiotidningar. Tillstånd att sända närradio kan erhållas av olika lokalt verksamma sammanslutningar medan det normalt är särskilda företag som ombesörjer utsändningen. I allmänhet finns det på en ort flera

programtillståndshavare för närradio, vilka sänder under olika tider. Radiotidningar sänds under natten över de sändare som på dagtid används för utsändning av ljudradio.

För programverksamheten gäller att tillstånd måste vara meddelat, för Sveriges Radio och övriga nämnda programföretag av regeringen enligt 5 § radiolagen (1966:755), för sändningsberättigade sammanslutningar av Närradiönämnden enligt 3 § närradiolagen (1982:459) och för ägaren till den nyhetstidning som skall vara förlaga till radiotidningen av Taltidningsnämnden enligt 2 § lagen (1981:508) om radiotidningar.

Nämnas här kan även den nyligen antagna lokalradiolagen (prop. 1992/93:70, bet. 1992/93:KU15, rskr. 1992/93:168). Här gäller en särskild tillståndsreglering. Detsamma gäller för vissa teletjänster enligt förslaget till telelag.

En särskild uppgift i nu aktuellt sammanhang är att se till att de olika regleringar som finns och som kan förväntas för skilda verksamheter samordnas med de regler som här föreslås för tillståndsprovningen vad gäller tillgången till radiofrekvenser.

Jag föreslår i denna del att en särskild förutsättning skall föreligga för att en ansökan om tillstånd till att inneha och använda radiosändare skall bifallas. I de fall sändaren skall användas för sådan verksamhet som kräver medgivande enligt annan lag skall således ett dylikt medgivande föreligga. Detta innebär således att ett tillstånd att exempelvis sända radioprogram i rundradiosändning utgör en förutsättning för att för den verksamheten få och kunna behålla ett tillstånd till att inneha och använda radiosändare. Det är emellertid inte så att det måste vara den som söker tillstånd till att inneha och använda radiosändare som själv skall ha medgivandet enligt den särskilda lagstiftningen. Det kan nämligen mycket väl tänkas att det är i förhållande till de sändningsberättigade sammanslutningarna helt fristående personer eller företag som har för avsikt att tillhandahålla sändartjänster åt sammanslutningarna. I ett sådant fall måste det emellertid föreligga en koppling till sammanslutningarna på det sättet att de förklarar sig ha för avsikt att nyttja just sökandens tjänster. Motsvarande kan tänkas beträffande annan rundradioverksamhet och telekommunikationsverksamhet. Det avgörande är att det medgivande som behövs för att utöva programverksamheten har lämnats av den myndighet som har ansvar för tillämpningen av den lagstiftningen och att det föreligger ett avtal om att sökanden skall tillhandahålla sändartjänsten.

Tillkommande förutsättningar för radioanvändning

Avsikten med de ovan redovisade bedömningsgrunderna är att de i förening med den kunskap om radioteknik och radioanvändning som skall finnas hos tillståndsmyndigheten, skall utgöra ett i princip heltäckande underlag för provningen av tillståndsansökningar.

Det sagda innebär inte att det för särskilda radioanvändningssätt är uteslutet att det kan finnas anledning att ge mer detaljerade bestämmelser. I den mån sådana bestämmelser går utanför ramen för vad som kan

tänkas regleras genom verkställighetsföreskrifter måste de, som nyss sagts, ges i lag. Utöver sådana kan det emellertid uppkomma frågor som bör behandlas i riksdagen utifrån politiska utgångspunkter. Även då kommer den kompletterande regleringen för den särskilda radioanvändningen således att bli lagfäst. Jag föreställer mig att detta möjligen kan komma att anses behövt för exempelvis etableringen av nya omfattande radionät, där det kan anses påkallat att reglera hur många operatörer som skall finnas, de operationella kraven på verksamheten, teknikval, etc. Jag återkommer till denna fråga i anslutning till att jag tar upp behovet av särskilda regler för tillståndsgivning i de fall det kan antas att flera tänkbara sökande vill bedriva samma slag av radiotjänst och någon begränsning av antalet tillståndshavare med hänsyn till trängselsituationen i frekvensspektrum då måste göras.

Lagstiftning beträffande särskilda radioanvändningar, särskilt angivna frekvensområden, etc. måste givetvis beaktas av tillståndsmyndigheten. Detta följer av att tillståndsgivningen inte får stå i strid med annan lagstiftning. Jag anser det inte behövt att i den här föreslagna lagstiftningen göra någon särskild anmärkning om detta.

Tillståndsprövning vid införande av nya radioanvändningar

Mina överväganden i det föregående beträffande de grunder som skall tillämpas för prövningen av ansökningar om att använda radiosändare har i huvudsak haft som utgångspunkt att det vid varje tillfälle gäller *en* sökande som vill komma in i systemet av radioanvändare och få sig tilldelat frekvensutrymme. Bedömningen vid prövningen av ansökan skall bygga på den användning av radio som förekommer sedan tidigare. Inriktningen bör därvid vara att den radioanvändning, som den tillkommande sökanden vill få tillstånd till, så långt de tekniska förhållandena medger det skall beredas plats. Förslagen i den delen syftar till att prövningen skall ske med utgångspunkt i att användningen av frekvenser skall vara så effektiv som möjligt. Jag har härigenom som ett gemensamt samhällsligt intresse framhållit vikten av att man på detta sätt hushållar med frekvenserna.

Det kan emellertid förekomma situationer då det inte rör sig om endast en sökande, utan flera sökande har anmält intresse att komma i fråga för tilldelning av frekvensutrymme. Som jag har berört i de nyss redovisade övervägandena skall tillstånd inte ges om radioanvändningen kommer att ta i anspråk frekvenser som behövs för att upprätthålla en beredskap för utveckling av nya radioanvändningar. Tanken med denna regel är att frekvenssituationen inte skall utgöra något hinder när nya tekniska lösningar är utvecklade och det finns ett intresse för tekniken och ett kommersiellt underlag för att införa dessa. Teknikutvecklingen sker oftast i ett internationellt sammanhang och internationellt fastställda standarder ger grunden för utrustningens beskaffenhet och systemens prestanda. Utvecklingen av nya radioanvändningar är mestadels inte inskränkt till enstaka tillverkare eller operatörer. Kunskapen om utvecklingen och om de nya möjligheterna blir föremål bl.a. för kommersiella överväganden och det

utvecklas ett samarbete mellan tillverkare och operatörer som kan leda till att det finns ett antal potentiella intressenter. Det är just kunskap i dessa avseenden sammantaget med beslut i det internationella samarbetet på radioområdet som utgör grunden för att upprätthålla den nämnda beredskapen i frekvenshänseende.

I och med att nya tillämpningar blir kända och tekniskt beredda för introduktion på marknaden kan det således antas att det inte är endast en sökande som vill komma i fråga för att få tillstånd. För nya radioanvändningar som vänder sig till en bred kundkrets kan det i framtiden antas förekomma flera sökande som vill ha frekvensutrymme för att kunna bedriva kommersiell verksamhet. En sådan utveckling är tänkbar beträffande nya system för personsökning, system för kommunikation med persontelefon, m.m. Också på rundradiosidan kan det tänkas att ny teknik kan leda till en utveckling mot att flera önskar tillhandahålla sändartjänster för programutgivare.

För sådana omfattande radionät som det här kan bli fråga om är det knappast rimligt att den omständigheten att någon operatör lämnat in sin ansökan till tillståndsmyndigheten någon tid före en annan skall leda till att den först inkomna ansökan skall ha förtur till det behövliga frekvensutrymmet. Tillståndsfrågorna kan således behöva bedömas i ett något bredare perspektiv än det hittills diskuterade.

Riksdagen har i enlighet med förslag i regeringens proposition om inriktning av telepolitiken uttalat, att staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utvecklingen av telenätjänster (prop. 1987/88:118 s. 16, bet. 1987/88:TU28, rskr. 1987/88:402). Intresset av att konkurrens råder beträffande tillhandahållandet av olika radiotjänster talar för att det bör finnas mer än en operatör, även om detta leder till att effektiviteten i frekvensutnyttjandet totalt sett inte kan hållas på samma nivå. Det gäller då att hitta en rimlig avvägning mellan dessa båda, ibland svårförenliga, intressen.

I stater där det råder ett stort tryck vad gäller efterfrågan på frekvenser har olika system för frekvenstilldelning för nya radiotjänster prövats.

I Storbritannien förekommer ibland, när nya radiotjänster skall introduceras på marknaden, ett förfarande med *offentlig inbjudan till ansökan*. De olika sökandena värderas då i ett sammanhang och någon eller några av dem tilldelas tillstånd att bedriva den aktuella radiotjänsten.

I USA har för radiotjänster inom telekommunikationsområdet och rundradioområdet förekommit ett motsvarande system med *inbjudan till ansökan*. De olika sökandena har då undersökts genom offentliga utfrågningar. Det har från tillståndsmyndigheten också prövats ett system, där lottdragning mellan sökandena har fått avgöra vem eller vilka som skall tilldelas tillstånd. Tillståndsmyndigheten FCC (Federal Communications Commission) har, som ett alternativ till bedömning av sökanden genom förhör och till lottdragningsförfarande, föreslagit att tillstånd för en viss radiotjänst skall kunna tilldelas efter ett *auktionsförfarande*, varvid den som bjuder högst skall få tillståndet. Kongressen har dock inte gett tillståndsmyndigheten rätt att tilldela tillstånd genom auktionsförfarande, utan framställningarna härvidlag har hittills avslagits. För att undvika en del av avigsidorna med tillståndsgivning på grundval av offentlig utfråg-

ning och efter lottdragning har FCC vid något tillfälle använt sig av ett "open entry"-förfarande. Detta innebär att myndigheten fastställer förhandskrav beträffande vilka kvalifikationer som skall uppfyllas i bl.a. finansiella och tekniska avseenden. Härigenom uppnås att ansökningar på ren spekulatation gjorda med baktanken att kunna överlåta ett eventuellt tillstånd, inte kommer i fråga, utan endast sökande som har möjlighet att uppfylla de uppställda kraven tilldelas frekvenser. Genom ett förenklat tilldelningsförfarande leder "open entry"-systemet till att det blir möjligt att göra tilldelningar mycket snabbare än annars.

När i framtiden nya radiotjänster skall introduceras, kan det också i Sverige komma att uppstå situationer då en prövning av varje ansökan för sig efter hand som de kommer in från olika sökande inte är en lämplig ordning med hänsyn dels till intresset av frekvenseffektivitet, dels till intresset av att få till stånd rimliga konkurrensförutsättningar. Det jag närmast tänker på här är nya radiotjänster, som vänder sig till en stor grupp av tilltänkta abonnenter eller med stora delar av allmänheten som avnämare. Företrädesvis torde det röra sig om radioanvändning på rundradioområdet och inom det område som förslaget till telelag är avsett att reglera. Beträffande dessa uppkommer frågor om andra tillstånd än frekvenstillstånd, vilket i sig kan anses kräva ett särskilt förfarande (jfr prop. 1992/93:70 s. 22 ff).

Ett särskilt förfarande kan emellertid vara lämpligt också vid introduktion av innovationer inom ramen för befintliga radioanvändningar. En situation där det kan tänkas komma i fråga med särskild reglering är den då det har ansetts vara befogat att förbehålla visst frekvensutrymme att ha i beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar. Om det finns anledning att förvänta intresse från flera håll att driva den nya radiotjänsten och det kan antas att det inte är möjligt att med bibehållande av rimlig frekvenseffektivitet låta alla få plats i frekvensspektrum anser jag i linje med vad framhållits av SPK detta vara en omständighet som pekar på att det kan finnas anledning att tillgripa en ordning med offentlig inbjudan till ansökan. Det får ankomma på tillståndsmyndigheten att bedöma när det finns anledning att tillgripa ett sådant förfarande som avviker från det jag redovisat i det föregående, där i princip den som först söker har företräde till det frekvensutrymme som behövs för aktuell användning.

Redan inom ramen för de bedömningsgrunder som jag föreslår bör det vara möjligt för myndigheten att tillämpa ett förfarande med inbjudan till ansökan avseende en bestämd radiotjänst. Som jag har påpekat i det tidigare kan det också finnas anledning att överväga om de förutsättningar som skall gälla för den nya radiotjänsten är av den arten att det får anses kräva en särskild lagstiftning som ger ramen för dels inbjudningsförfarandet, dels de ytterligare bedömningsgrunder som speciellt för den aktuella radiotjänsten skall reglera prövningen av vem som skall tilldelas rätten att bedriva tjänsten. Det får således då bli fråga om lagstiftning för den speciella radioanvändningen.

Vid övervägandena rörande den nu rådande situationen har jag inte funnit behov föreligga att här föreslå en sådan lagstiftning för någon speciell radioanvändning. Som antytts i det föregående kan emellertid

utvecklingen inom radioområdet snart nog leda till att ett behov av sådana lagregler visar sig. Det bör ankomma på tillståndsmyndigheten att vara uppmärksam på detta och när en sådan situation uppstår anmäla förhållandet till regeringen för eventuell initiering av lagstiftning. Som jag anmärkt nyss kan det emellertid också tänkas att för särskilda fall ett speciellt förfarande kan åstadkommas redan inom ramen för de handlingsmöjligheter som ges i den här föreslagna lagen.

Med anledning av vad Länsrätten i Stockholms län har anfört om lagstöd då ett förfarande med inbjudan till ansökan används vill jag säga följande. I fråga om privat lokalradio finns nu särskilda regler i den nyligen beslutade lokalradiolagen (se bet. 1992/93:KU15, rskr. 1992/93:168) och beträffande viss televerksamhet enligt telelagen föreslås reglering. Nya tillämpningar av befintlig radioanvändning eller nya radiotjänster kan dock aktualiseras med relativt kort varsel. I sådana fall kan trängselsituationen inledningsvis vara begränsad och därmed även behovet av ett allokeringsförfarande. Oavsett om ett sådant behov finns initialt eller uppkommer först efter hand torde det enligt min mening föra för långt att kräva särskilt lagstöd i varje allokeringssituation. I stället bör det, som nyss sagts, komma an på tillståndsmyndigheten att i förekommande fall aktualisera eventuellt lagstiftningsbehov. Det bör ske utifrån de riktlinjer som jag har angett i det föregående. Det är också myndighetens uppgift att inom ramen för här föreslagna reglering handlägga ansökningar på det sätt som bäst gynnar en effektiv radioanvändning. Som påpekats i det tidigare och framhållits av ett par remissinstanser kan detta innebära att effektiviteten i teknisk bemärkelse får ge vika för konkurrensaspekter i form av intresset av ökad valfrihet för radioanvändarna.

Jag har inledningsvis beträffande grunderna för tillståndsprövningen angett den positiva inriktning som bör tillämpas. Den innebär att var och en som ansöker om tillstånd så långt det är möjligt skall beviljas tillstånd.

Denna grundläggande utgångspunkt är en tydlig anvisning som självfallet gynnar utvecklingen av ett ökat utbud av radiobaserade tjänster av olika slag. Det är också så att målsättningen att effektivt nyttja radiofrekvensutrymmet innefattar en inriktning mot effektivare konkurrens. Med det nu sagda vill jag stryka under betydelsen av att konkurrensfrågorna beaktas i effektivitetsbedömningarna.

Av mina nyss redovisade överväganden följer att det är av utomordentlig betydelse att det inom tillståndsmyndigheten byggs upp tillräcklig kompetens i skilda avseenden. För att det skall vara möjligt att rätt bedöma när det är dags att utlysa någon viss radiotjänst till ansökan måste det således finnas goda kunskaper om såväl den tekniska utvecklingen som situationen på marknaden för de aktuella radioanordningarna. Det kan också vara befogat för myndigheten, både på ett övergripande plan och inför ett frekvenstilldelningsbeslut rörande en speciell radiotjänst, att genom undersökningar med modeller e.d. söka belysa fördelningsproblematiken utifrån ett något bredare perspektiv än det uttalat tekniska.

Mitt förslag: Ett tillståndsbeslut skall gälla en bestämd radioanvändning. Det skall dessutom innefatta de villkor som skall gälla för radioanvändningen. Villkoren skall bestämmas i enlighet med de bedömningsgrunder som gäller för prövningen av tillståndsansökningar.

Av tillståndsvillkoren skall framgå vilken frekvenstilldelning som skall gälla för aktuell radioanvändning. I den mån det är behövligt skall som villkor för tillståndet också regleras radiosändarens tekniska beskaffenhet, antenntplats, trafikområde och annat som kan vara av betydelse för att nå ett effektivt frekvensutnyttjande.

Utredningens förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i sak inte haft något att erinra mot utredningens förslag. *Länsrätten i Stockholms län* har kommenterat förslaget att tillståndsmyndigheten efter bemyndigande av regeringen genom verkställighetsföreskrifter skall kunna på förhand fastställa de faktiska krav på utrustningen som skall vara uppfyllda, särskilt för ofta förekommande radioanvändning. *Länsrätten* anför bl.a. följande. Som utredningen själv konstaterat är det tillåtna området för verkställighetsföreskrifter utomordentligt begränsat. Om verkställighetsföreskrifterna konstrueras som undantag, dvs. görs friskrivande från annars tillämpliga tillståndsvillkor möter detta inga betänkligheter i förhållande till regeringsformen. Varje enskilt avslagsbeslut borde dock, i likhet med konstruktionen med frekvensfördelningsplan, hängas upp direkt på föreskrifterna i lagen. *Länsrätten* tar vidare upp frågan om delning av frekvenser mellan olika radioanvändare. *Länsrätten* anser att det skulle vara en klar fördel om detta problem uppmärksammades i lagtexten t.ex. på det sättet att där anges att som ändring av tillståndsvillkor anses inte att ny användare ges tillstånd att dela frekvens. Enligt *länsrätten* måste tillståndsmyndigheten rimligen oavsett förbehåll pröva eventuell skadlig påverkan vid varje tillkommande delningssituation.

Skälen för mitt förslag: Jag har i det tidigare framhållit att innehållet i ett tillståndsbeslut måste variera med den radioanvändning som det gäller. Detta förhållande gör att det inte går att inskränka reglerna till att avse endast frågan om tillstånd skall meddelas eller inte. Även de villkor under vilka tillståndshavaren får använda radiosändaren måste kunna fastställas med ledning av den föreslagna lagregleringen.

Som framgått av redovisningen i det föregående är det av avgörande betydelse för tillståndsprövningen under vilka förutsättningar som radioanvändningen är ämnad att ske. En ansökan som inte anger vilket användningsområde det gäller, vilket ändamål som avses uppfyllas med radioanvändningen och vilket slag av utrustning som skall utnyttjas är i praktiken omöjlig att ta ställning till. Det är inte att räkna med att en ansökan om ett rent generellt tillstånd till att använda radiosändare kan bifallas. Beroende på vilket slag av radioanvändning som det gäller kan

kraven på detaljupplysningar givetvis variera. I själva verket måste en ansökan alltid göras med vissa utgångspunkter. Det kan gälla beskaftenheten av den radioanläggning som skall användas, det sakliga användningsområdet, det geografiska användningsområdet m.m.

Prövningen av varje ansökan skall enligt mitt förslag ske med tillämpning av de bedömningsgrunder som jag angett i det föregående. Dessa bestämmelser skall alltså ligga till grund för avgöranden om tillstånd skall meddelas. Förutom denna funktion är bestämmelserna om tillståndsprövningen emellertid också avsedda att innefatta utgångspunkter för att bestämma de villkor under vilka tillståndshavaren skall få bedriva sin radioanvändning.

För att det inte skall finnas utrymme för någon tveksamhet bör det av lagen framgå att de förutsättningar som legat till grund för tillståndsbeslutet givetvis måste gälla när den radioverksamhet som avses med tillståndet utövas. I den mån en förutsättning har angetts i tillståndsansökan och således direkt varit föremål för överväganden vid prövningen kan någon tveksamhet knappast uppkomma. Tillståndsbeslutet får då närmast uppfattas som en bekräftelse på att dessa förutsättningar i tillämpliga delar skall gälla vid radioanvändningen.

Det kan emellertid förmodas att tillståndsmyndigheten praktiskt taget alltid måste komplettera de i ansökan berörda förutsättningarna för radioanvändningen. Sådana kompletteringar kan tänkas behövas exempelvis på den grund att det för att vissa förutsättningar skall vara uppfyllda krävs närmare precisering av vad som måste iakttas vid radioanvändningen. Det kan gälla tilldelning av bestämd frekvens inom ett frekvensområde som sökanden angett, närmare bestämning av vilka tekniska krav som utrustningen måste uppfylla m.m. Förutsättningarna som legat till grund för tillståndsprövningen kommer alltså att vara normerande också för utformning av de villkor under vilka radioanvändningen får ske.

Jag föreslår således att tillståndsbeslutet skall vara förenat med villkor i den utsträckning det behövs med hänsyn till att radioanvändningen skall hålla sig inom de ramar som uppställs av de föreslagna reglerna för tillståndsprövningen.

Som nyss framhållits skall tillståndsbeslutet gå ut från de förhållanden som framgår av ansökan. Det är ju uppgifterna i ansökan som beskriver vad sökanden har för önskemål beträffande radioanvändning. Med ledning av ansökan fastställs det slag av radioanvändning som tillståndet skall gälla för. För att det inte skall bli några tveksamheter för framtiden bör det vara en relativt noggrann angivelse av radioanvändningen. Ofta kan detta anses vara fastlagt redan vid bestämningen av den utrustning som tillståndet avser. De flesta slag av radioanläggningar torde vara utformade så att det i praktiken inte är möjligt att använda dem på mer än ett sätt. En trådlös mikrofon kan knappast användas för radiolänkförbindelse, en mobiltelefon kan inte användas för radar, etc. Det kan dock i vissa fall vara nödvändigt att precisera användningen.

Jag tänker här exempelvis på fall där radiosändaren skall användas för sådan programverksamhet på rundradioområdet för vilken det krävs tillstånd även enligt annan lagstiftning. För att inte ett tillstånd till

programverksamhet som har upphört att gälla skall hindra en ny programtillståndshavare att kunna träffa avtal om sändartjänster utan att vara bunden av att hålla sig till den som har sändartillståndet, kan det vid bestämmandet av användningsområdet vara lämpligt att knyta detta till en bestämd programtillståndshavare. Detta kan även vara behövligt för andra slag av användningar om tillståndet är meddelat i syfte att tillgodose en bestämd verksamhet. Skulle denna verksamhet upphöra eller drivas vidare under förändrade villkor kan detta komma att påverka frågan om giltigheten av tillståndet till radioanvändningen. I den mån förhållanden av sådan art kan tänkas påverka radioanvändningen bör detta framgå av tillståndsbeslutet.

I övrigt bör det av tillståndsbeslutet givetvis framgå vilket frekvensutrymme som tilldelas för aktuell radioanvändning. Vanligtvis bör härvid anges den bärvågsfrekvens som skall utnyttjas. Det kan emellertid också förekomma tilldelning av flera bärvågsfrekvenser eller ett avgränsat frekvensband, som i sig innehåller ett antal möjliga bärvågsfrekvenser. Vilket alternativ som tillämpas beror på vilket slags radioanvändning som det gäller och på de tekniska förutsättningar som denna bygger på.

Frekvenstilldelningsbeslutet skall återspegla den bedömning som gjorts vid prövningen av tillståndsansökan. Tilldelningen av frekvens skall således ske under antagande av att annan tillåten radioanvändning inom landet och utomlands inte kommer att riskera skadlig påverkan, att radioanvändning av särskilt intresse för den fria åsiktsbildningen inte hindras, att frekvensutrymme som behövs för en rimlig beredskap för utveckling av nya och befintliga radioanvändningar inte ianspråkats samt att radioanvändningen inte kommer att inkräkta på frekvensutrymme som behövs för försvaret. Naturligtvis måste frekvenstilldelningsbeslutet också grundas på överväganden om vilka krav som den ifrågavarande radioanläggningen skall uppfylla med avseende på bl.a. kanalbredd.

Tillståndsbeslutet bör förutom frekvenstilldelningen också uppta vad som skall gälla beträffande radioanläggningens tekniska beskaffenhet. Även för villkorsbestämningen i denna del är bedömningen av tillståndsansökan utgångspunkten. Vid prövningen av ansökan skall ju myndigheten ta ställning till om den anläggning som sökanden önskar använda uppfyller de krav som enligt vad som redovisats i det tidigare utgör en förutsättning för att tillstånd skall kunna meddelas. Ställningstagandet bör visa sig i form av villkor om sändarens tekniska beskaffenhet.

Som nämnts i det föregående kan det för sådan radioanvändning som förekommer ofta finnas anledning för tillståndsmyndigheten att i förväg och med generell tillämplighet fastställa de tekniska krav som skall vara uppfyllda. Detta sker i betydande utsträckning enligt nuvarande ordning och det finns som jag ser det inte någon anledning att ändra det förfarandet. Även fortsättningsvis bör närmare krav beträffande utrustningens beskaffenhet i tekniskt avseende kunna uppställas som föreskrifter. Sådana föreskrifter bör lämpligen utfärdas av tillståndsmyndigheten efter bemyndigande av regeringen enligt 8 kap 13 § regeringsformen.

De uppställda kraven kan utgöra grund för s.k. typgodkännande, dvs. ett förfarande där prövningen sker av endast ett fåtal exemplar av en bestämd apparat eller apparatserie med avsikten att den skall kunna

godkännas som typ, vilket innebär att övriga apparater som i relevanta hänseenden är identiska inte behöver prövas utan är godkända till följd av överensstämmelsen med den prövade apparaten. De rekommendationer och beslut om standarder för olika slag av radioutrustning som utarbetas i ett internationellt samarbete på utrustningsområdet kan av flera skäl vara lämpliga att använda också för de interna bedömningarna av krav på utrustningars beskaffenhet. Det är ofta ett mycket betydande arbete som läggs ned på att fastställa tekniska specifikationer. Att vi i Sverige helt självständigt skulle bestämma tekniska krav kan knappast komma i fråga annat än undantagsvis, dels beroende på de kostnader detta skulle föra med sig för den som skulle fastställa specifikationen men också, och inte minst, därför att vi då inte skulle kunna dra nytta av den stora marknad för utrustning som ett internationellt samarbete skapar förutsättningar för. I den mån det finns en internationellt utarbetad standard, vars tillämpning inte står i konflikt med de bedömningsgrunder som jag har redovisat, bör enligt min mening den standarden kunna användas för bestämning av tekniska krav på radioanläggningen.

I detta sammanhang finns det skäl att erinra om mina överväganden angående tekniskt betingade krav inte bara på radiosändaren som sådan, utan även på den mottagare som är avsedd att verka i ett radionät i förening med den aktuella sändaren. I den mån det har betydelse för ett effektivt frekvensutnyttjande bör således den tekniska beskaffenheten hos mottagaren vara en omständighet som skall beaktas vid prövningen av en ansökan. Detta bör gälla särskilt om det finns ett nära samband, t.ex. fysiskt, mellan sändare och mottagare. Om sändare och mottagare är sammanbyggda i en apparat eller på annat sätt är nära integrerade eller om det föreligger ett ägandemässigt nära samband mellan sändare och mottagare bör det vara naturligt att effektivitetskraven vid tillståndsprövningen också träffar mottagaren. Däremot kan det naturligtvis inte komma i fråga att rikta krav i detta hänseende på att innehavare av rundradiomottagare skall vara skyldiga att se till att apparaterna når upp till vissa mottagningskvaliteter.

För att den elektromagnetiska strålning som alstras i en radiosändare skall komma ut i det fria rummet och kunna fångas upp av en mottagare krävs vanligtvis att en antenn är kopplad till sändaren. I vissa fall kan det förekomma att antennen är integrerad med själva sändaren, men det vanligaste torde vara att antennen är en särskild beståndsdel utanför sändaren. Oavsett om antennen är sammanbyggd med sändaren eller utgör en tillkopplad anordning är det av betydelse för radiovågornas utbredning hur antennen är konstruerad. I den mån egenskaperna hos antennen har betydelse för möjligheterna att uppnå en frekvenseffektiv radioanvändning eller annars kan vara av betydelse exempelvis för riskerna för skadlig påverkan på andra radioanvändningar bör tillståndsvillkoren också avse antennens tekniska beskaffenhet såvitt denna fråga inte regleras i annan ordning.

Som jag har beskrivit i det tidigare är radiovågornas utbredningsegenskaper olika beroende på vilken våglängd det gäller. Den nuvarande användningen av stora delar av frekvensspektrum bygger på tekniken att frekvenser används för radionät inom olika geografiska områden. Ibland

kombineras sådant utnyttjande av radiovägornas utbredningsegenskaper med att sändarstyrkan hålls begränsad i avsikt att radiovägorna skall nå en kortare sträcka och frekvenserna därigenom kunna användas på nytt på kortare avstånd.

Nyssnämnda förhållanden visar att det är av stor betydelse att sändarantennens geografiska belägenhet är känd för tillståndsmyndigheten. Med ledning av denna uppgift, uppgift om antennens höjd över marken och styrkan på den utsända radiostrålningen kan myndigheten beräkna på vilket avstånd som samma frekvens kan användas på nytt. Bland villkoren för radioanvändningen måste därför den exakta belägenheten av sändarantennen tas upp i tillståndsbeslutet. När det gäller en radiosändare som har en stationär antenn skall det anges var den skall finnas. Rör det sig om en mobil radiosändare, t.ex. en kommunikationsradioanläggning i ett fordon, måste det bestämmas inom vilket geografiskt område som sändaren får användas. Ofta kan det vara lämpligt att för ett kommunikationsradionät bestämma ett tillåtet trafikeringsområde inom en viss radie från den fasta radiosändaren, om en sådan finns. För båda slagen av sändare, men företrädesvis för den fasta radiosändaren, kan det finnas skäl att ange begränsningar med avseende på hur hög antennen får vara.

Som nämnts nyss har också sändarstyrkan betydelse för hur långt en radiosändning kommer att nå. Bland villkoren bör därför också denna tas upp.

När det gäller att bestämma villkorens närmare innehåll får bedömningsgrunderna för tillståndsprovningen styra. Dessa kan därmed bilda grund också för utformningen av tillståndsvillkoren i förevarande hänseende. Bedömningen av sändarstyrka, antennhöjd, trafikområde, osv. i det enskilda fallet får alltså bygga på att radioanvändningen skall antas kunna ske utan risker för skadlig påverkan av annan radioanvändning, etc.

Villkor av något annorlunda karaktär än de som hittills belysts bör också beröras i detta sammanhang. Om återanvändningen av frekvenser är ett sätt att se till att frekvensspektrum utnyttjas effektivt kan ett annat sätt vara att flera användare får dela på en frekvens. Till skillnad från systemet med återanvändning av samma frekvens med vissa geografiska avstånd mellan radionäten bygger delning av frekvens på att flera radionät utnyttjar samma frekvens inom i huvudsak samma geografiska område. Detta förfarande används exempelvis för landmobil s.k. kommunikationsradio.

På grund av trängsel, framför allt i storstadsområdena, men även i övriga delar av landet är det vanligt att olika radioanvändare får samsas om en frekvens inom samma geografiska område. Delning av frekvens kan leda till att det blir sämre tillgänglighet, men samtidigt kan det vara den möjlighet som står till buds om plats skall kunna beredas flera tillståndshavare. Tekniken med s.k. selektivanrop, alltså utrustning där mottagaren öppnar för mottagning av radiotrafik först efter en viss kodsignal, gör att en del av avigsidorna med detta system reduceras. Enligt min mening måste kravet på effektiv radioanvändning även i framtiden innefatta en möjlighet att ha en ordning där villkor kan ställas upp om att en upplåten frekvens delas med andra användare. Även om det när

tillstånd ges inte finns behov av frekvensdelning bör det mot bakgrund av en förväntad trängselsituation kunna göras förbehåll för tillkommande radioanvändning och därav uppkommande behov av att dela frekvenser. Någon ytterligare reglering i lag av denna fråga anser jag inte behövlig.

Mot bakgrund av det som nu sagts bör tillståndsbeslutet också kunna innehålla villkor mera av administrativ än uttalat teknisk karaktär i syfte att det skall bli möjligt för var och en som har tilldelats en frekvens att i praktiken kunna utnyttja den i rimlig omfattning.

4.12.6 Tillståndstid samt ändring och återkallelse av tillstånd

Mitt förslag: Ett tillstånd skall gälla för en bestämd tid. Tillståndstiden skall med utgångspunkt i sökandens önskemål bestämmas särskilt för varje fall utifrån de förutsättningar som skall gälla för tillståndsprövningen. Härvid skall beaktas även den förväntade utvecklingen på radioteknikområdet, den ekonomiska nyttan som tillståndshavaren får anses berättigad att räkna med samt eventuell anknytning till att tillstånd för radioanvändningen är beroende av tillstånd enligt annan lag.

Någon rätt till automatisk förlängning av ett tillstånd vid tillståndstidens utgång skall inte gälla.

Tillståndshavaren skall under löpande tillståndstid vara skyddad från ingrepp i form av återkallelse av tillstånd eller förändring av tillståndsvillkor. Ingrepp skall dock kunna göras om tillståndshavaren inte har följt tillståndsvillkoren men först efter att möjlighet i allmänhet lämnats tillståndshavaren att vidta rättelse, om tillståndet inte utnyttjats eller utnyttjats i en utsträckning som inte svarar mot det behov som var förutsatt vid tillståndsbeslutet eller om tillståndet eller tillståndsvillkoren meddelats på grundval av felaktiga uppgifter från sökanden.

Vidare skall det undantagsvis kunna förekomma antingen återkallelse av tillstånd eller villkorsförändring till följd av ändringar i radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen i utlandet på grund av internationella överenskommelser.

Villkorsändring i form av ändrad frekvenstilldelning för den som sänder rundradio skall kunna ske om det är nödvändigt för att nya användare skall få möjlighet att bedriva rundradiosändning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har lämnat förslaget utan erinran. I fråga om tillståndstiden har *Televerket*, *Svenska Kraftnät*, *Vattenfall AB* och *Nordic Tel Holdings AB* framhållit att tillståndstider på 15–20 år eller längre bör kunna beslutas. Televerket menar att inte bara den tekniska utvecklingen utan även ändrad frekvens efterfrågan bör kunna beaktas när tillståndstiden bestäms.

I fråga om ändring av tillståndsvillkor anför *Hovrätten för Västra Sverige* att det framstår som väl drastiskt att villkorsstridig användning som inte kan anses bagatellartad utan vidare och oberoende av om den

är avsiktlig skall kunna resultera i återkallelse av ett tillstånd. Enligt hovrätten vore det naturligt att komplettera med föreskrifter om möjligheter till någon mindre långtgående sanktion såsom varning eller föreläggande för tillståndshavaren att vidta rättelse. Beträffande tillstånd som påverkats av felaktiga uppgifter från sökanden sätter hovrätten i fråga om det inte uttryckligen borde anges att tillstånd kan återkallas om oriktiga uppgifter påverkat endast utformningen av ett betydelsefullt villkor. Hovrätten anför vidare att den föreslagna föreskriften om en begränsning i vissa fall av möjligheten att återkalla tillstånd till då det inte räcker att ändra tillståndsvillkor ger intrycket att tillståndsmyndigheten skulle ha en allmän möjlighet att ändra tillståndsvillkor. *Televerket* och *Sveriges Radio AB* anser att det är angeläget att reglerna om återkallelse och ändring av tillstånd utformas så att de inte hindrar även begränsade omplaneringar i rundradioanvändningen. *Nordic Tel Holdings AB* menar att ett mer begränsat utrymme bör lämnas för att under löpande tillståndstid återkalla resp. ändra tillståndsvillkor. I samband härmed anför *Nordic Tel* att det, såvitt avser sådana omständigheter som är hänförliga till tillståndshavaren och som kan föranleda antingen ändring av tillståndsvillkor eller återkallelse av tillstånd, i lagen bör tas in en bestämmelse enligt vilken åtgärder skall kunna vidtas först sedan den tillståndspliktige efter anmodan från tillståndsmyndigheten underlåtit att rätta sig.

Generalstyrelsen vill fästa uppmärksamheten på att trafikintensiteten på vissa frekvenser som används i verksamheten periodvis är låg vilket enligt förslaget skulle motivera återkallelse. Detta skulle enligt styrelsen medföra klara olägenheter i ett riksomfattande basradionät. Styrelsen menar därför att redan vid ansökan sådana omständigheter bör kunna få anges så att en förnyad tillståndsprövning inte skall behöva tillgripas.

Statens pris- och konkurrensverk anför att förslaget om en förutbestämd tillståndstid med möjlighet till återkallelse i undantagsfall kan minska incitamenten för frekvensplanering. Därmed avses enligt SPK att en operatör genom att "hushålla" med tilldelade frekvenser kan minska sitt nuvarande frekvensbehov vilket gör det möjligt att i framtiden utöka verksamheten. SPK pekar på utredningens förslag att mindre avvikelser från ursprunglig frekvenstilldelning inte skall utgöra skäl för att återkalla tillstånd. Eftersom det torde bli inslag av subjektiva bedömningar vid avgörande om vad som avses med "mindre avvikelse" kan enligt SPK förslaget motverka effektiviteten i radiofrekvensanvändningen.

Televerket och *Nordic Tel Holdings AB* tillägger att regleringen bör omfatta frågan om ersättning om tillstånd återkallas eller villkor ändras under tillståndstiden och att staten bör kompensera kostnader som uppkommer för tillståndshavaren. *Televerket* anför att dessa kostnader torde kunna bli betydande.

Skälen för mitt förslag: Användning av radio förutsätter mestadels en investering av inte obetydlig omfattning. Spännvidden är givetvis stor mellan kostnaderna för de skilda slagen av radioanläggningar. En privatradioanläggning kan förvärvas för ett ganska blygsamt belopp, medan radiosändare och antennenläggningar för rundradio, basstationer för mobiltelefonnät och radiolänkar i kommersiell televerksamhet kräver

betydande investeringar och ofta förutsätter att det finns en organisation för drift, marknadsföring m.m.

Prop. 1992/93:200

Oavsett om det är en enkel och billig radioanläggning eller en komplicerad och dyrbar innebär ett bifall till en ansökan om att få inneha och använda den att tillståndshavaren gör en ekonomisk disposition som han förväntar sig att få utbyte av under en inte alltför begränsad tid. Han har därför ett intresse av att, sedan han fått det begärda tillståndet, ha ett visst skydd mot att tillståndet utan hans egen förskyllan antingen upphör eller förändras vad gäller villkoren för radioanvändningen.

Tillståndshavarens intresse av att få använda sin radioanläggning utan att villkoren för användningen ändras kan emellertid komma att stå i motsats till det allmänna intresset av att frekvenserna utnyttjas så effektivt som de tekniska möjligheterna vid varje tid medger. Den tekniska utvecklingen på radioområdet går ibland mycket snabbt. Nya sätt att använda radio tillkommer och förbättringar görs beträffande de användningssätt som redan finns. Inte sällan hindrar pågående radioanvändning nya radioanvändningar och introduktionen av förbättringar av de befintliga användningarna. Bakgrunden till detta förhållande finns till stor del i det ovan nämnda intresset av att få utnyttja gjorda investeringar så långt det ur ett ekonomiskt perspektiv är fördelaktigt. Dessa intressen har ofta varit av så stor vikt att tillgodose att det i många fall inte har bedömts som realistiskt att kräva att pågående radioanvändning skall upphöra för att bereda plats för nya användningar. Till följd härav har det knappast skett några snabba förändringar av större betydelse i frekvensanvändningen. De förändringar som trots allt har förekommit har ofta skett på flera års sikt och efter ett omfattande internationellt förhandlingsarbete.

Det finns således en inte obetydlig tröghet inbyggd i systemet för frekvensfördelning. Att det är på det sättet behöver inte vara någon nackdel om perspektivet vidgas till att omfatta också en samhällsekonomisk bedömning i stort. Även om det dyker upp möjligheter att förbättra radioutnyttjandet behöver sådana förbättringar inte alltid anses så betydande att de uppväger den ekonomiska uppoffring som det skulle innebära att använda den nya tekniken. Det gäller alltså att finna en lämplig avvägning mellan nämnda motstående intressen.

Den nuvarande ordningen med en föreskrift i radiolagen (1966:755) om att tillstånd skall meddelas för viss tid tillämpas så att tillståndstiden regelmässigt bestäms till ett år. Denna ordning hänger samman med att avgiften för innehav av radiosändare tas ut varje kalenderår och erlagd betalning fungerar som meddelande från tillståndshavaren om att han önskar fortsatt tillstånd på oförändrade villkor. Det enda undantaget härifrån är den grupp av radiosändare som omfattas av bestämmelser om generell tillstånd där giltighetstiden antingen inte är angiven, exempelvis typgodkända sladdlösa telefoner, eller är bestämd till en längre tid, exempelvis radiosändare i lågeffektsradaranläggningar.

Den ordning som nu gäller innebär alltså att det i princip står myndigheten fritt att vid tillståndstidens utgång göra förändringar i villkoren för radioanvändningen. Myndigheten har formellt sett också möjlighet att vägra förlänga tillståndet.

I praktiken undviker myndigheten dock att ändra tillståndsvillkor. I de fall där det är nödvändigt att göra förändringar eftersträvas en så lång framförhållning som är möjligt. Det betyder att den tillståndshavare som måste ändra sin radioanläggning eller byta ut den oftast har flera år på sig att göra det.

Förhållandet att förändringar i radioanvändningen på grund av ändrad användning av frekvensband, flyttning av tillståndshavare eller liknande omständigheter måste tillgripas relativt sällan och därvid endast i sällsynta fall i strid med vad tillståndshavaren anser sig kunna acceptera, kan tas till intäkt för att tillståndsgivningen och besluten om tillståndsvillkoren sker efter omsorgsfulla överväganden från myndighetens sida. Det skulle i och för sig också kunna tyda på att möjligheterna till att nå en så effektiv frekvensanvändning som skulle vara möjlig inte har tagits till vara. En tänkbar förklaring kan också vara att trängseln ännu inte har nått en sådan svårhetsgrad att den motiverat mera drastiska åtgärder.

En bidragande orsak till att man från myndighetens sida har undvikit att göra stora förändringar i frekvensanvändningen kan vara att det har rått osäkerhet kring hur den situation skulle bedömas, där en tillståndshavare till följd av vägrad förlängning skulle ställa krav på ekonomisk eller annan kompensation. Den praxis som utvecklats får anses tyda på att mera betydande förändringar eller upphörande av tillstånd sker först sedan tillståndshavaren under en rimlig tidrymd fått möjlighet att anpassa sig till förändringen.

Tillståndstid

Mitt förslag är att tillstånd till att inneha och använda radiosändare även i fortsättningen skall gälla för en viss bestämd tid. En föreskrift med detta innehåll bör finnas i den nya lagen. I lagen bör emellertid inte fastställas vilken tillståndstid som skall gälla i det särskilda fallet. Lagföreskriften bör således inskränkas till att slå fast att det för varje tillstånd skall finnas bestämt den tid under vilken det skall gälla.

Det bör vara en uppgift för tillståndsmyndigheten att utifrån grunderna för tillståndsprövningen bestämma vilken tillståndstid som skall gälla för varje särskilt tillstånd. Vad som beslutas i denna del skall utgöra en del av tillståndsbeslutet. Till skillnad från vad som gäller för närvarande bör föreskriften om att tillståndet skall gälla för viss tid inte tolkas så att det därmed skall vara samma tid som skall gälla för all slags radioanvändning. Tvärtom anser jag att det i framtiden bör göras en ingående prövning av tillståndstidens längd i samband med prövningen av en tillståndsansökan. Denna prövning kan leda till att tillståndstiden för en viss radioanvändning kommer att bestämmas till en relativt kort tid, i extrema fall kanske till endast några enstaka dagar. I andra fall bör tillståndstiden antagligen fastställas till en mycket lång tidrymd, kanske tio år eller längre.

Enligt min mening bör tillståndshavaren kunna räkna med att få vara kvar med sin radioanvändning under åtminstone så lång tid som det är möjligt att överblicka vid tillståndsbeslutet. Han skall under denna tid i

princip vara skyddad från ingripanden från tillståndsmyndighetens sida. Endast om vissa angivna omständigheter föranleder det bör tillståndet kunna antingen återkallas eller förändras med avseende på villkoren. Å andra sidan bör det inte, till skillnad från den nu tillämpade ordningen, vara något hinder mot att det vid tillståndstidens utgång inte beviljas något nytt tillstånd eller att det därvid kommer att gälla andra tillståndsvillkor.

Vad gäller tillståndstidens längd är det naturligtvis sökandens önskemål som sätter de yttre ramarna. Om avsikten är att radioanläggningen skall användas endast en kortare tid bör givetvis tillståndet begränsas till att gälla för den tiden. Detta torde knappast erbjuda några problem. Det som däremot kan ställa högre krav på prövningen är när sökandens önskemål om tillståndstid sträcker sig längre än vad som från frekvenseffektivitetssynpunkter kan anses lämpligt.

Som jag har anfört i det tidigare bör tillståndstiden bestämmas i första hand utifrån redovisade bedömningsgrunder för tillståndsgivningen. För bedömningen blir det därför av betydelse vilken kunskap som finns om tänkbara framtida förändringar av utlandets radioanvändning som kan påverka radioanvändningen inom landet. Kan det förutses att en viss radioanvändning kommer att förekomma utomlands efter en viss tid i enlighet med internationella överenskommelser kan en radioanvändning i Sverige som skulle skadligt påverka denna inte tillåtas därefter. Detta ligger enligt min uppfattning i den bedömning som myndigheten måste göra av risken för att sådan påverkan kan förekomma.

Motsvarande betraktelsesätt bör anläggas när det är fråga om att använda frekvenser inom frekvensband som i första hand bör förbehållas för rundradio och därmed likställda radioanvändningar. Om det går att förutse att en viss frekvens inte skall användas för rundradio förrän efter en bestämd tid bör det, om andra hinder mot en tilldelning av frekvenser i sådana band inte finns, vara möjligt att använda en sådan frekvens för annat än rundradio. Tillståndstiden skall då givetvis vara så anpassad att någon risk för att hinder i utnyttjandet av frekvensen för sådan radioanvändning som är särskilt viktig för den fria åsiktsbildningen inte uppstår.

Ett par remissinstanser har anmärkt att även den nationella planeringen av radioanvändningen bör kunna beaktas när tillståndstiden bestäms. Särskilt har tagits upp begränsade omplaneringar i rundradioanvändningen. Som ett alternativ har förts fram att sådana frågor skulle kunna leda till antingen ändring eller återkallelse av tillstånd.

Inte minst för tillståndshavaren och hans möjligheter att planera verksamheten är det väsentligt att samtliga förhållanden av betydelse beaktas vid tillståndsprövningen. Det är i detta skede som tyngdpunkten i förfarandet bör ligga, medan ändring av tillståndsvillkor och återkallelse av tillstånd bör höra till undantagen. I enlighet med vad utredningen har anfört och jag själv nyss redogjort för bör tillståndstiden bestämmas utifrån de bedömningsgrunder som skall gälla för tillståndsgivningen. Häribland märks såväl nationell som internationell radioanvändning och hur denna förväntas komma att utvecklas. De synpunkter som remissinstanserna har fört fram är således i princip beaktade. Jag anser

dock att utredningens förslag kan förtydligas så till vida att nämnda omständigheter kommer till uttryck i lagtexten.

Vid bedömningen av tillståndstiden bör också beaktas om radioanvändningen bygger på att det finns ett särskilt tillstånd enligt annan lagstiftning. Om det andra tillståndet är tidsbegränsat kan det finnas skäl att ha en tillståndstid som är anpassad till vad som gäller för det andra tillståndet.

Andra omständigheter som bör beaktas när tillståndstiden skall bestämmas är vad som kan förväntas om den tekniska utvecklingen på radioområdet och vad som kan anses rimligt att emotse ur ett privatekonomiskt perspektiv beträffande nyttan av en viss radioanläggning. Hänsyn bör således tas till utvecklingen på utrustningssidan med tänkbara möjligheter att i framtiden nå ett högre utnyttjande av ett givet frekvensutrymme. Ett sådant hänsynstagande torde med beaktande av utvecklingstakten generellt sett inom radioområdet ofta böra leda till att tillståndstiden, även om det just vid tillfället för tillståndsbeslutet inte finns någon information om effektivare utrustning, sällan bör sättas längre än tio år. Som ett exempel på hur snabb utvecklingen är kan nämnas att introduktionen av nya generationer av mobiltelefonisystem, som kräver betydande investeringar, kan antas komma att ske inom fem till tio år efter en tidigare generation. Ett annat exempel är utvecklingen av digital överföringsteknik, som kan leda till stora förbättringar av frekvensekonomin inom bl.a. rundradioområdet.

Det kan dock finnas omständigheter som talar för att tillståndstiden kan sättas längre än vad som borde bli fallet om endast den förväntade tekniska utvecklingen fick styra. Som konstaterats inledningsvis kan uppbyggnaden av ett radionät vara förenat med betydande kostnader. För att investeringen skall vara möjlig att göra krävs att ett rimligt ekonomisk utbyte av utrustningen kan förväntas. Enligt vissa uppgifter har det t.ex. antagits att det kan ta fyra till sex år innan en ny generation av mobiltelefonisystem uppnår lönsamhet. Det bör därför, trots att det därmed kan finnas en viss risk att kravet på bästa frekvensekonomi inte alltid kan upprätthållas, finnas utrymme för sådana hänsynstaganden och tillståndstiden sättas därefter.

Några remissinstanser har framhållit att tillståndstider på 15–20 år behövs om den ekonomiska livslängden på vissa anläggningar skall beaktas.

Med anledning av dessa synpunkter bör följande sägas. Samtliga grunder som skall beaktas vid tillståndsprövningen kommer att i olika hög grad ha betydelse för hur lång tillståndstid som bestäms. Det blir tillståndsmyndighetens uppgift att väga samman de olika faktorer som skall beaktas. Som nämnts nyss är en av dessa den tid som krävs för att uppnå en rimlig avkastning på gjorda investeringar. Samtidigt kommer dock även en bedömning av bl.a. framtida förändringar i radioanvändningen och av radiotekniken att spela in. Som jag ser det är det inte lämpligt att här närmare söka precisera vilken tillståndstid som bör gälla i ett enskilt fall eller i vissa typfall. Det bör i stället slås fast att tillståndsmyndigheten inom ramen för de i lagen angivna förutsättningarna bör ha stort handlingsutrymme i fråga om att avgöra lämplig tillståndstid.

Med den inriktning som mitt förslag har beträffande tiden för tillstånd och hur denna bör bestämmas bör det inte finnas någon i lag reglerad rätt till förlängning av tillstånd att använda radio. Motivet härtill är främst att det med en sådan ordning ges möjligheter att över tiden upprätthålla höga krav på att radioanvändningen skall ske på ett från frekvenssynpunkt så effektivt sätt som vid varje tid är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Härigenom ges förutsättningar att bereda så många som möjligt plats inom frekvensspektrum.

Med det anförda är dock inte sagt att det, när ett tillstånd upphör att gälla, skall presumeras att tillståndshavaren inte skall få tillstånd på nytt. Tvärtom bör presumptionen – såsom vid prövning av en förstagångsansökan – vara att nytt tillstånd bör meddelas. Ofta kan det nya tillståndet ha samma innehåll som det gamla men i vissa fall kan det krävas att det nya tillståndet får ett annat innehåll såvitt avser tillståndsvillkoren. Däremot bör det mera sällan inträffa att det inte skall bli möjligt att ge tillstånd över huvud taget. I en förlängningssituation bör den hittillsvarande tillståndshavarens intresse beaktas i den utsträckning effektivitetsaspekter inte kan anses hindrande. Genom sin på det tidigare tillståndet byggda position torde tillståndshavaren ofta kunna påräkna företräde till fortsatt tillstånd framför andra sökande. Genom den föreslagna regleringen anser jag att den som en gång har fått ett tillstånd ges ett så starkt skydd som går att åstadkomma om samtidigt utgångspunkten skall vara en effektiv radioanvändning.

Frånvaron av en uttrycklig förlängningsregel är således ett uttryck för att tillståndshavaren för att vara bibehållen vid sin rätt till radioanvändning viss tid före tillståndets utgång måste göra en ny ansökan till tillståndsmyndigheten. På samma sätt som sker i dag i samband med avgiftsuppbörden bör det dock ankomma på myndigheten dels att i god tid före den kritiska tidpunkten göra tillståndshavaren uppmärksam på att tillståndstiden snart går ut, dels på grundval av det gamla tillståndet lämna ett förslag till ansökan med oförändrade eller nya tillståndsvillkor för den framtida radioanvändningen. Någon koppling till avgiftsuppbörden bör det dock inte vara i framtiden.

Återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor

Den uppbyggnad av reglerna om tillståndstid och den inriktning av innebörden av en bestämd tillståndstid med ett starkt skydd för den enskilde som jag föreslår kommer enligt min bedömning att leda till att frågor om återkallelse av tillstånd resp. ändring av tillståndsvillkor under löpande tillståndstid blir förhållandevis sällan förekommande. Detta får också anses stämma väl överens med allmänna principer om att den som genom ett tillstånd har fått rätt till att bedriva något, i detta fall att utnyttja en gemensam naturresurs, också skall kunna lita på att han får använda sig av den under hela tillståndstiden. Även om den enskilde sålunda skall ha ett gott skydd mot att tillstånd och tillståndsvillkor rubbas under tillståndstiden kan det inte undvikas att vissa omständigheter

trots allt bör kunna föranleda att ingrepp får ske. Dessa förhållanden bör framgå av lagen.

Omständigheter som kan föranleda ingrepp i ett tillstånd under löpande tillståndstid kan vara av i huvudsak två slag. För det första är det sådana som är hänförliga till tillståndshavaren själv eller till något för vilket han får anses svara. För det andra finns sådana som avser förhållanden som tillståndshavaren inte har något inflytande över.

Förstnämnda slag av omständigheter föreligger när det går att konstatera att tillståndshavaren har använt radiosändaren i strid med tillståndsvillkoren. Det kan exempelvis vara fråga om att den utsända effekten varit större än vad som medges i tillståndet. Användning av sändaren utanför det tillåtna trafikeringsområdet är också en sådan omständighet, liksom uppsättande av en antenn på annan plats än som bestämts. Alla dessa förfaranden ökar risken för att andra radioanvändare blir skadligt påverkade. Även andra fall än sådana som innebär direkt skadlig påverkan bör behandlas på samma sätt. Om det felaktiga beteendet eller handhavandet kan anses vara av mindre betydelse bör det emellertid inte leda till att tillståndet återkallas. Även om ett tillstånd återkallas bör detta inte utesluta att ett nytt meddelas. Om det finns förutsättningar att meddela ett nytt tillstånd med tillståndsvillkor som efter vad som kan konstateras bättre passar den ifrågavarande radioanvändningen, bör hinder mot detta givetvis inte anses föreligga. I prövningen härvidlag kan det dock finnas särskilda skäl att överväga om risker för skadlig påverkan på annan radioanvändning kan förutses. Denna möjlighet att i stället för återkallelse av tillstånd ändra tillståndsvillkoren ger självfallet inte tillståndsmyndigheten någon allmän rätt att ändra tillståndsvillkor.

Under remissbehandlingen av utredningens förslag har det förts fram att återkallelse av tillstånd och ändring av villkor borde få ske först sedan tillståndshavaren underlåtit att rätta sig efter en anmodan från tillståndsmyndigheten. Detta skulle då gälla sådana omständigheter som är hänförliga till tillståndshavaren.

I enlighet med de synpunkter som har kommit fram under remissbehandlingen anser jag för egen del att det är rimligt att en återkallelse av ett tillstånd i här aktuella fall görs direkt beroende av att tillståndshavaren först förelagts att rätta sig efter givna villkor. En möjlighet bör emellertid finnas att i undantagsfall ingripa med omedelbar återkallelse, om en sådan åtgärd är nödvändig för att förhindra fortsatt missbruk. En föreskrift med angivet innehåll bör ges i lagen.

En annan omständighet som är hänförlig till tillståndshavaren eller hans intressesfär är att det konstateras att sändaren inte har använts. En regel om återkallelse vid sådana förhållanden tar sikte på att det inte skall vara tillåtet att skaffa sig visst frekvensutrymme för eventuellt framtida bruk eller för spekulation om framtida överlåtelse, vilket aktualiseras främst om tillståndshavaren är en juridisk person. Detta ligger i den allmänna inriktningen om ett så effektivt frekvensutnyttjande som möjligt. Sägاس här bör att detta inte behöver stå i motsats till att, i linje med vad Generaltullstyrelsen han anfört, det i vissa fall kan finnas skäl att vid tillståndsprövningen hålla vissa frekvenser i beredskap för utveckling av

nya och befintliga radioanvändningar. I de sistnämnda fallen tillkommer prövningen nämligen tillståndsmyndigheten som därvid kan göra en bedömning av frekvenssituationen i stort utan sidoblickar på det ekonomiska värdet i rätten att disponera ett frekvensutrymme. Givetvis kommer det an på den som söker tillstånd att lämna tillräckligt underlag för myndighetens beslut.

Det bör även finnas skäl för återkallelse om det visar sig att en radiosändare visserligen använts men inte i den utsträckning som har förutsatts vid tillståndsgivningen. Det exempel som här ligger närmast är att någon får ett tillstånd innefattande rätten att på en viss frekvens bedriva kommunikation i ett eget radionät med en fast station och ett antal mobila enheter. Visar det sig att det behov av radiokommunikation som har legat till grund för tillståndsbeslutet inte finns, exempelvis genom att radionätet inte blivit så omfattande som varit avsikten, bör tillståndet kunna återkallas. Behovet av radioanvändning, som jag har undvikit att göra till en särskild grund för tillståndsprövningen, kommer här att få betydelse när det verkliga utfallet kan konstateras. Återkallelsen bör givetvis inte hindra att det mot bakgrund av en behovsbedömning skall kunna meddelas ett nytt tillstånd.

En särskild situation där radiosändaren inte har använts och det därför kan vara aktuellt att återkalla tillståndet är att tillståndet meddelats för att tillståndshavaren skulle bedriva sådan verksamhet som kräver särskilt tillstånd eller tillhandahålla radiosändning som en tjänst åt någon annan vars verksamhet kräver sådant tillstånd. Om det exempelvis beträffande rundradioverksamhet visar sig att tillståndet för programverksamheten av någon anledning har upphört bör detta få till följd att tillståndet enligt den reglering som här föreslås också återkallas.

Återkallelsemöjligheterna för de fall när omständigheterna har visat att radiosändaren inte används eller används i mindre utsträckning än som förutsatts vid tillståndsgivningen bör tillämpas med varsamhet. Mindre avvikelser i nämnda hänseenden bör knappast motivera ingrepp. Hänsyn bör också tas till de förhållanden som har föranlett att den aktuella situationen har uppstått. Återkallelse på denna grund bör inte heller beslutas om förhållandena har rättats till eller om det finns anledning att anta att så kommer att ske inom en nära framtid. I exemplet med tillhandahållande av radiotjänster för utförande av sådan verksamhet som kräver särskilt tillstånd bör återkallelse inte ske förrän det står klart att en eventuell ny programutgivare eller motsvarande inte avser att ta i anspråk tillståndshavarens tjänster. Att emellertid i här angivna fall, såsom beträffande annan avvikelse från tillståndsvillkoren, göra en återkallelse beroende av att tillståndshavaren förelagts att följa givna villkor anser jag vara mindre lämpligt.

I det remitterade förslaget angavs att återkallelse skulle ske om en radiosändare uppenbarligen inte använts i en omfattning som svarar mot tillståndsvillkoren och särskilda skäl inte talar mot återkallelse. Enligt *Lagrådets* mening skulle den avsedda innebörden i bestämmelsen framgå tydligare om det anges att det skall vara fråga om en användning i betydligt mindre omfattning än som förutsetts. Jag har för egen del inte något att erinra mot det förslaget. I överensstämmelse med de nyss

angivna grunderna för regleringen anser jag att ett ytterligare förtydligande bör göras. Det bör i lag uttryckligen anges att ett tillstånd skall återkallas om ett tillstånd eller medgivande till radioanvändning enligt annan lag har upphört att gälla. Såsom anförts av Lagrådet bör återkallelse i nämnda fall ske endast om det inte är tillräckligt att tillståndsvillkoren ändras.

En ytterligare omständighet som faller tillbaka på tillståndshavarens eget handlande och som bör kunna föranleda att ingrepp görs i ett tillstånd är den att tillståndshavaren har fått tillståndet på grundval av uppgifter som vid tidpunkten för ansökningen objektivt sett varit felaktiga. I den mån dessa uppgifter har påverkat tillståndsprövningen bör antingen tillståndet kunna återkallas eller tillståndsvillkoren ändras så att de kommer att stämma med vad som skulle ha beslutats om uppgifterna varit riktiga vid prövningen. Att tillståndet påverkats av felaktiga uppgifter innefattar givetvis även att någon del av tillståndsbeslutet, dvs. ett villkor, har fått ett annat innehåll än vad som hade blivit fallet om riktiga uppgifter hade lämnats. I enlighet med vad som framhållits av *Lagrådet* skall tillståndet i något avseende av betydelse ha påverkats av de felaktiga uppgifterna för att återkallelse skall kunna komma i fråga. Således bör uppgifter som visserligen är felaktiga men som inte påtagligt har påverkat tillståndsprövningen inte föranleda återkallelse. Även i detta fall gäller att återkallelse skall kunna aktualiseras först sedan det konstaterats som otillräckligt att ändra givna tillståndsvillkor.

Jag går härnäst över till att behandla omständigheter som ligger utanför vad tillståndshavaren själv kan påverka.

Utvecklingen inom radiotekniken har under senare årtionden varit snabb. Nya tillämpningar har tillkommit och många äldre användningssätt har effektiviserats. Detta har lett till att flera nya användningar har kunnat introduceras på marknaden och fått beredas plats i radiofrekvensspektrum. För att så många som möjligt i framtiden skall kunna få tillgång till radio för olika slag av tjänster måste de innovationer på radioteknikens område som efter hand kan förväntas bli praktiskt användbara tas i bruk. Som en särskild förutsättning för tillståndsgivning har jag därför tagit upp att sökandens radioanvändning inte får hindra att rimlig beredskap upprätthålls för utveckling av nya och befintliga radioanvändningar. En avvägning mot detta intresse aktualiseras givetvis också när tillståndstidens längd bestäms.

Det kan emellertid inte uteslutas att den radiotekniska utvecklingen beträffande någon enstaka radiotjänst kan komma att gå snabbare än vad som förutsatts vid tillståndsgivningen. Trots de kunskapskrav som bör ställas på tillståndsmyndigheten kan i undantagsfall förändringar inom radiotekniken ske utan att detta varit möjligt att förutse vid tillståndsprövningen av en ansökan. Som huvudregel bör enligt min mening i så fall gälla att bristande förutseende hos myndigheten i detta avseende inte skall gå ut över tillståndshavaren. Trots att det efter hand visar sig att ett tillstånd till användning inte skulle ha meddelats eller meddelats med andra tillståndsvillkor om frågan varit uppe till bedömning vid ett senare tillfälle, bör tillståndshavaren inte mot sin vilja tvingas att upphöra med radioanvändningen enligt det meddelade tillståndet.

I sällsynta fall kan det dock tänkas att förändringar inom radiotekniken visas ha en omfattning och ge så stora möjligheter till en från frekvens-effektivitetssynpunkt förbättrad radioanvändning att den enskildes intresse av att få vara ostörd i sin radioanvändning måste vika. De fall jag tänker på är när det har meddelats tillstånd till radioanvändning som har till följd att det förhindrar att ny radioteknik tillämpas. Det allmänna intresset av att frekvenser utnyttjas så effektivt som möjligt bör här vägas mot effekterna för den enskilde av att tillståndsvillkoren skulle förändras eller tillståndet återkallas.

Vid denna bedömning bör det tas stor hänsyn till om en förändring skulle leda till att tillståndshavaren kommer att betas möjligheterna att få ett rimligt ekonomiskt utbyte av den investering som förvärvet av radioanläggningen m.m. har inneburit. Vidare bör beaktas vilka effekter som en återkallelse eller villkorsförändring skulle komma att få på den verksamhet som radioanläggningen betjänar. Blir effekterna av en återkallelse eller en villkorsförändring betydande för den enskilde, varvid det kan finnas anledning att beakta även möjligheten att utverka viss ekonomisk ersättning från övriga som berörs, bör detta oftast leda till att något ingrepp inte görs.

Lagrådet har till komplettering av vad som har tagits upp i det remitterade förslaget angett att en särskild reglering om villkorsändring bör införas beträffande de fall då nya användare skall ges möjlighet att bedriva rundradiosändning. Grunden härför är vad som i denna fråga uttalats vid riksdagsbehandlingen av förslaget om privat lokalradio m.m. (prop. 1992/93:70, bet. 1992/93:KU15, rskr. 1992/93:168). Riksdagen har antagit förslaget om en lokalradiolag och om ändringar i bl.a. närradiolagen (1982:459). Regelverket innebär bl.a. att självständiga, lokalt förankrade radiostationer skall främjas. Sändningstillstånd för lokalradio skall ge tillståndshavaren rätt att bedriva sändningar som skall kunna tas emot med god hörbarhet inom ett angivet sändningsområde. Sändningsområdenas utsträckning skall bestämmas med beaktande av vad som är tekniskt möjligt att nå från sändare med lämpligt läge, hur möjligheterna att ta emot sändningen påverkas på andra håll samt vad som är naturliga, lokala intresseområden. Alla delar av det frekvensområde som är tillgängligt för rundradiosändningar av ljudradio bör kunna utnyttjas för lokalradion (bet. 1992/93:KU15). Vid riksdagsbehandlingen uttalades bl.a. följande (bet. s. 12):

För att tillgängliga frekvensresurser skall kunna utnyttjas så effektivt som möjligt kan, som kulturutskottet har anført, befintliga tillståndshavare behöva ändra frekvens under tillståndspanen. Med hänsyn till att en sändningsfrekvens kan vara inarbetad bör frekvensbytena – i såväl privat lokalradio som närradio – dock begränsas till de fall då det är nödvändigt för att nya användare skall ha möjlighet att bedriva radiosändning.

Angivna förhållande bör således kunna leda till ingrepp i ett tillstånd i form av ändring av frekvenstilldelning. Detta har sin grund i den uttalade betydelsen av att nya användare ges möjlighet att driva rundradio-

sändning. För att tillgängliga frekvensresurser skall kunna utnyttjas så effektivt som möjligt kan därför befintliga tillståndshavare som sänder rundradio behöva ändra frekvens under tillståndsperioden. Med hänsyn till att en sändningsfrekvens kan vara inarbetad bör, som nyss angetts, frekvensbytena emellertid begränsas till de fall då det är nödvändigt för att nya användare skall ha möjlighet att driva rundradiosändning.

Tillkommande användning av radiosändare för rundradio kan i det angivna fallet i princip komma att påverka varje annan befintlig motsvarande verksamhet. I flertalet fall torde emellertid effekterna på annan rundradioverksamhet bli begränsade.

Det kan också tänkas att förändringar i frekvensanvändningen inträffar till följd av internationella överenskommelser till vilka Sverige anslutit sig. Vanligtvis brukar sådana förändringar föregås av ett omfattande berednings- och förhandlingsarbete. Detta leder till att det redan i ett inledande skede av en process för förändring av frekvensutnyttjandet blir känt att en förändring är att vänta. Det kan dock vara besvärligt att alla gånger kunna förutse vilka effekter ändringar kan få. Om det i en internationell förhandling exempelvis beslutas att en viss ny radiotjänst skall förekomma i ett bestämt frekvensområde är det inte säkert att innehållet i detta beslut kunnat förutses av den nationella tillståndsmyndigheten. För att vi skall uppfylla våra folkrättsliga åtaganden och för att vi skall ha en nödvändig samordning med grannländernas användning av vissa frekvensband kan pågående frekvensanvändning behöva upphöra. Mestadels är det möjligt att inom det internationella samarbetet göra sådana förbehåll att rimlig tid till att avveckla pågående radioanvändning finns. I första hand anser jag att en sådan ordning bör tillämpas. Samtidigt bör det strykas under att det givetvis vid tillståndsprövningen i största möjliga utsträckning bör eftersträvas att tillståndstiden bestäms med hänsyn till vad som kan förväntas i det internationella samarbetet.

Skulle det emellertid undantagsvis vara så att en pågående radioanvändning kommer att störa en radioanvändning i utlandet som är tillåten där till följd av en internationell överenskommelse till vilken Sverige har anslutit sig måste det vara möjligt att återkalla tillståndet eller ändra villkoren. Återkallelsen eller ändringen bygger då på att ett tillstånd inte skulle ha meddelats om ansökan hade varit föremål för prövning vid detta senare tillfälle.

Det sistnämnda fallet är så till vida artskilt från det nyss berörda, där det var fråga om en effektivitetshöjande nyhet på radioteknikens område, att det med hänsyn till våra internationella förpliktelser inte kan komma i fråga att ställa behovet av förändring mot de intressen som är hänförliga till effekterna för den enskilde tillståndshavaren. Någon vägning av den enskildes intresse mot det gemensamma intresset kan således här inte komma i fråga.

Utredningen har i detta sammanhang berört frågan om ekonomisk kompensation till tillståndshavare som drabbas av ändrade villkor, återkallelse av tillstånd eller vägrad förnyelse av tillstånd. Något förslag har dock inte presenterats av utredningen. Ett par remissinstanser har pekat på detta och menar att den lag som föreslås bör innehålla bestämmelser om tillståndshavares rätt till ekonomisk ersättning.

För egen del vill jag här säga följande. När frågor om bl.a. återkallelse av tillstånd på grund av förhållanden som ligger utanför den enskildes inflytande behandlas är det naturligt att överväga om tillståndshavare skall ha rätt till ersättning. En följdfråga är vidare vem som skall utge eventuell ersättning. Det är härvid inte givet att det skall vara staten. Det skulle, såvitt nu är i fråga, i stället kunna vara radioanvändarkollektivet eller den eller de radioanvändare som genom en återkallelse eller en villkorsändring tillgodoses genom en mot återkallelsen svarande frekvens-tilldelning.

I huvudfrågan, dvs. om ersättning över huvud taget bör utgå, anser jag avgörande faktorer vara regleringens syfte och utformning samt vilken förutsebarhet den möjliggör. Som redovisats i det tidigare är den övergripande utgångspunkten för en reglering på radioområdet att åstadkomma en effektiv radioanvändning. Vidare skall, liksom för närvarande, tillstånd till radioanvändning gälla för viss bestämd tid. I lagen kommer att anges de förutsättningar mot vilka en ansökan skall prövas, de faktorer som bör vägas in när tillståndstiden bestäms och de omständigheter som kan leda till att tillstånd återkallas eller tillståndsvillkor ändras. Såsom regelsystemet är uppbyggt måste därför enligt min mening den som söker tillstånd rimligtvis räkna med att det kan råda nya eller förändrade förhållanden när tillståndstiden går ut. Motsvarande får anses gälla i fråga om ändrade förutsättningar under löpande tillståndstid, åtminstone när denna sträcker sig över en längre tidsperiod.

Den som vill driva radioverksamhet med de ibland betydande investeringar som det innebär måste förväntas ha en god inblick i utvecklingen på radioområdet. Vid investeringstillfället kalkyleras därför med om och i så fall hur gällande förutsättningar kan ändras. Genom att de lagregler som jag föreslår i denna del görs tydliga kan den som söker tillstånd inte heller dra sig undan att planera för nya eller ändrade förhållanden. Enligt min mening bör han därför inte kunna göra gällande krav på ersättning med anledning av sådana omständigheter som angetts nyss och som berör honom under tillståndstiden eller vid en ansökan om förnyat tillstånd.

Mitt förslag: Skyldigheten att ha tillstånd för innehav och användning av radiosändare skall gälla alla med undantag för försvarsmakten. Statliga myndigheter i övrigt skall också undantas från tillståndskravet men endast såvitt avser innehav av radiosändare till följd av särskilda föreskrifter utan att dessa radiosändare används.

Tillståndsmyndigheten skall efter bemyndigande från regeringen kunna göra undantag från kravet på individuellt tillstånd för radiosändare som används på särskilt bestämda gemensamma frekvenser. Vidare skall föreskrifter om undantag från tillståndsplikten kunna meddelas för radiosändare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon samt för radiosändare i övrigt som innehas eller används av den som inte har hemvist i Sverige.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Endast några remissinstanser har kommenterat förslaget. *Länsrätten i Stockholms län* anför att de uppgifter som tillståndsmyndigheten ges direkt i lag såvitt avser försvarsmaktens frekvensbehov ligger nära en förbjuden delegation från riksdagen. Paragrafen borde enligt länsrätten ges innebörden att Överbefälhavaren anmäler försvarsmaktens behov och tillståndsmyndigheten tillser att erforderligt frekvensutrymme reserveras. *Överbefälhavaren* menar att utredningens förslag genom olika uttalanden ger intryck av en försvagning av försvarsmaktens ställning enligt nuvarande ordning. Överbefälhavaren ansluter sig till vad utredningen anför om att frekvenstilldelning och fastställande av övriga villkor för försvarsmaktens fredstida radioanvändning bör bestämmas av tillståndsmyndigheten efter samråd med Överbefälhavaren. *General tullstyrelsen* tar i detta sammanhang upp frågan om behovet av företräde vid tillståndsgivningen för andra myndigheter än försvarsmakten. Styrelsen anför att nuvarande ordning innebär att statliga myndigheter är undantagna från kravet på tillstånd och endast en anmälan är nödvändig för innehav och användning av radiosändare. Generaltullstyrelsen menar att det enligt utredningens förslag inte kan uteslutas att verksamheter av typ tull, polis och kustbevakning inte får tillgång till erforderligt frekvensutrymme. Vad gäller dessa myndigheters verksamhet såväl under fred som beredskap och krig anser styrelsen att behovet av tillstånd kan accepteras, men med hänsyn till verksamhetens karaktär företräde bör ges vid tillståndsgivningen. *ICC* anför att det av utredningens lagförslag inte klart framgår om det formellt är förbjudet för försvarsmakten att i fredstid sända på andra frekvenser än de som tilldelas försvarsmakten av tillståndsmyndigheten. Ett sådant förbud borde enligt ICC rimligen gälla och lagtexten bör formuleras om med angivande av att försvarsmaktens rätt att sända utan radiotillstånd under fredstid endast gäller för sändning på frekvenser som särskilt tilldelats av tillståndsmyndigheten.

Skälen för mitt förslag: Jag har i det föregående behandlat vissa frågor om tillståndspliktens omfattning. Övervägandena i det sammanhanget har varit inriktade främst på innebörden av begreppen innehav och användning av radiosändare. Ett annat perspektiv på tillståndspliktens omfattning är om några rättssubjekt skall undantas från tillståndsplikt. Det finns också anledning att beröra frågan om det kan vara befogat att för vissa slag av radiosändare ha en ordning som innebär att tillstånd inte behöver sökas i varje enskilt fall.

Statliga myndigheter

Enligt radiolagen (1966:755) gäller ett generellt krav på tillstånd från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att inneha eller använda radiosändare. Med stöd härav har det i kungörelsen (1967:446) om radiosändare föreskrivits att statliga myndigheter får inneha och använda radiosändare efter anmälan till Telestyrelsen, som i den omfattning det behövs och efter samråd med Överbefälhavaren meddelar frekvenser för sändaren och övriga föreskrifter för innehavet och användningen. Något krav på tillstånd för statlig myndighets radiosändare uppställs alltså inte.

Till följd av denna ordning har stora frekvensanvändare som Televerket, Luftfartsverket och Rikspolisstyrelsen formellt sett haft ett annat utgångsläge för sina framställningar om frekvenser än vad som gällt för icke-statliga sökande. Om detta har inneburit en fördel i tilldelningshänseende kan det råda olika uppfattningar om. Den fråga som bör ställas är om den angivna skillnaden från sakliga utgångspunkter fortfarande kan anses motiverad. Det som härvidlag bör vara utslagsgivande är om de statliga myndigheternas verksamheter på något avgörande sätt skiljer sig från de verksamheter som förekommer i övrigt.

Om en gradering skall göras av hur angeläget det är att olika verksamheter får tillgång till radiokommunikationer är det inte givet att sådana som staten driver bör ha företräde. Samhällsviktiga funktioner som betjänar sig av radio förekommer i stor utsträckning också inom kommunerna och inom ramen för privat verksamhet. Över huvud taget är en sådan gradering förenad med så stora svårigheter att det närmast är ogörligt att utföra den utan att vägande invändningar kan riktas mot resultatet. Jag anser därför till skillnad från Generaltullstyrelsen att något särskilt företräde för de verksamheter som bedrivs av statliga myndigheter inte bör gälla i tillståndshänseende. De statliga myndigheterna bör således också vara skyldiga att ha tillstånd för radioanvändning. De farhågor som Generaltullstyrelsen har framfört om att verksamheter såsom polis, tull och kustbevakning inte kommer att få tillräckligt frekvensutrymme får anses överdrivna. Skulle det emellertid på sikt visa sig att trängseln i radiofrekvensspektrum hämmar samhällets funktion i visst hänseende får frågan om att prioritera olika behov tas upp på nytt.

Den ståndpunkt som redovisats i det föregående bör dock modereras i ett hänseende. När det gäller statens behov av frekvensutrymme för försvarsmakten skiljer sig förutsättningarna från övrig statlig verksamhet.

Det är ett gemensamt och övergripande samhälleligt intresse att försvaret får tillgång till frekvenser i den utsträckning som det behövs. Som framhållits i redovisningen av förutsättningarna för tillståndsprövningen bör det inte komma i fråga att tilldela frekvenser så att det inkräktar på det frekvensutrymme som behövs för försvarsmakten. Med hänsyn härtill och till den betydande frekvensanvändning som förekommer i försvaret och den stora mängd radiosändare som finns inom den verksamheten bör någon tillståndsplikt inte föreskrivas för försvarsmakten. Frekvenstilldelning och fastställande av övriga villkor för försvarsmaktens fredstida radioanvändning bör bestämmas av tillståndsmyndigheten efter samråd med Överbefälhavaren. Denna ordning bör ge en tillräcklig garanti för försvarsmaktens behov och kan enligt min mening, såsom satts i fråga av Överbefälhavaren, inte ses som en försvagning av försvarets ställning i förhållande till nuvarande system. Något behov av föreskrifter i lag utöver de som här föreslås om försvarsmaktens radioanvändning kan inte anses föreligga.

Av praktiska skäl bör det härutöver föreskrivas undantag från tillståndsplikten för andra statliga myndigheter när det gäller enbart innehav av radiosändare till följd av särskilda föreskrifter. Om andra statliga myndigheter än de inom försvarsmakten vill använda radiosändare gäller för dessa, liksom för varje annan användare, kravet på tillstånd för innehav och användning.

Vissa radiosändare

Enligt kungörelsen (1967:446) om radiosändare kan Televerket meddela generellt tillstånd att inneha eller använda radiosändare. Med stöd av detta bemyndigande har Telestyrelsen föreskrivit att vissa bestämda slag av radiosändare får innehas eller användas utan individuellt tillstånd. Sådana föreskrifter finns beträffande radioanläggningar för radiostyrning, telemetri och larmöverföring, för radioanläggningar i typgodkända sladdlösa telefoner och för vissa radiosändare i lågeffektsradaranläggningar. Av dessa bestämmelser framgår att generellt tillstånd gäller för angivna slag av radiosändare under förutsättning att de är typgodkända och används på de i författningarna angivna frekvenserna.

Enligt min mening bör det även i framtiden vara möjligt att inneha eller använda vissa radiosändare utan att individuellt tillstånd har meddelats. Detta bör framgå redan av lagen i form av att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från den individuella tillståndsplikten. En förutsättning för att sådant undantag skall få föreskrivas bör vara att radiosändaren skall användas på vissa i föreskrifterna angivna frekvenser. Dessa frekvenser skall vara gemensamma för användningen. Såväl enstaka bär vågsfrekvenser som frekvensband som innehåller ett antal möjliga frekvenser kan komma i fråga. Genom att ha en ordning med möjlighet för tillståndsmyndigheten efter regeringens bemyndigande att undanta vissa radiosändare från tillståndskravet kan myndighetsarbetet i huvudsak riktas in på mera arbetskrävande radioanläggningar. De slag av radiosändare som bör komma i

fråga för undantag från det individuella tillståndskravet är först och främst de som i dag omfattas av generellt tillstånd. Det bör efter hand också vara möjligt att ha en ordning med sådant undantag beträffande privatradioanläggningar, som ju verkar på ett begränsat antal gemensamma kanaler. Också mobiltelefoner bör kunna inordnas under bestämmelser om undantag från krav på individuellt tillstånd. Däremot förutsätter jag att den som driver mobilteleverksamheten skall ha tillstånd för innehav och användning av basstationer och övriga sändare som behövs för att nätet skall fungera. Uppräkningen här är inte avsedd att vara fullständig. Det kan alltså mycket väl tänkas att andra slags radiosändare, som passar för att användas på gemensamma frekvenser, i framtiden kan komma i fråga för undantag från individuellt tillstånd.

En förutsättning som bör gälla för undantag av detta slag är att utrustningen uppfyller sådana tekniska krav att den kan användas utan att andra radioanvändningar blir skadligt påverkade. Eftersom dessa radioanläggningar använder gemensamma frekvenser kan det däremot inte förutsättas frånvaro av störningar från trafik med samma slag av radioanläggning. För de flesta av angivna radioanläggningar, med undantag av mobiltelefoner där den som driver televerksamheten genom systemet ser till att störningsfrihet uppnås, får detta accepteras.

Den reglering om radiokommunikation som här föreslås är, i likhet med nuvarande reglering, avsedd att vara tillämplig på radioanvändningen inom Sveriges land- och sjöterritorium och luftrummet däröver. Den skall således gälla oberoende av om innehavaren eller användaren är svensk eller om han är utländsk medborgare. Det som skall vara avgörande för tillämpligheten är att radioanvändningen sker inom Sveriges gränser eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket.

Det är vanligt att radiosändare finns på fartyg, luftfartyg och i motorfordon. Vad gäller fartyg och luftfartyg är det av bl.a. säkerhetsskäl till yttermera visso ofta föreskrivet nationellt och överenskommet internationellt att det skall finnas radioanläggning ombord. När utländska fartyg, luftfartyg och motorfordon kommer till Sverige innebär detta att radioutrustning också förs in i riket.

I radiolagen föreskrivs att införsel till riket av radiosändare är tillåten endast för den som har tillstånd. I kungörelsen (1967:448) om innehav och användning inom svenskt territorium av radiosändare och mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon föreskrivs att radiosändare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon får innehas inom svenskt territorium utan särskilt tillstånd. Det föreskrivs vidare om under vilka förutsättningar som sådan radiosändare får användas.

Under senare år har det blivit vanligt att också radiosändare som inte är anknutna till angivna fortskaffningsmedel införs till landet. Det gäller främst mobiltelefoner som är avsedda för NMT-näten, men också andra slag av radiosändare. Telestyrelsen har därför föreskrivit att radiosändare som är avsedda för bl.a. trafik inom mobiltelesystemen NMT-450 och NMT-900 samt det internationella satellitsystemet för mobil trafik INMARSAT får innehas och användas i Sverige. Detsamma har föreskrivits beträffande nödradiosändare i det internationella satellitsystemet

COSPAS-SARSAT. Detta tillstånd gäller under förutsättning att tillstånd att inneha och använda radiosändaren har meddelats i annan stat.

Prop. 1992/93:200

Från praktisk synpunkt finns det skäl att även fortsättningsvis ha en ordning som medger att radiosändare får tas med in i landet utan att tillstånd måste meddelas i varje särskilt fall. Jag anser därför att det i lagen bör ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att ge föreskrifter om undantag från tillståndsplikten för radiosändare på utländska fartyg, luftfartyg och motorfordon. Dessutom bör undantag kunna föreskrivas beträffande andra radiosändare som innehas eller används av en person som inte har sin hemvist i Sverige. En förutsättning för att undantag skall föreskrivas bör vara att innehavet av radiosändaren är tillåtet i hemlandet, antingen till följd av ett generellt tillstånd avseende den aktuella typen av radiosändare eller ett individuellt tillstånd.

4.13 Åtgärder mot störningar på radiokommunikation

Mitt förslag: Möjligheter skall finnas att ingripa mot störningar från i och för sig tillåten användning av radiosändare och radiomottagare.

Föreskrifter för att skydda mot störningar på radiokommunikation skall kunna meddelas även avseende användning av elektriska anläggningar som inte är radioanläggningar utan är avsedda att alstra radiofrekvent energi för kommunikation via ledning eller med utnyttjande av närfält.

Samma möjligheter skall finnas beträffande anläggningar som, utan att vara avsedda för kommunikation, alstrar eller använder radiofrekvent energi för industriellt, vetenskapligt, medicinskt eller liknande ändamål.

Anordningar som inte är avsedda för radiokommunikation utan endast för annan sändning av radiovågor skall kunna förbjudas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Endast vissa remissinstanser har lämnat synpunkter på förslaget. Av dessa har NUTEK anfört att det inte är lämpligt att frågor som rör elektromagnetisk kompatibilitet regleras i såväl en lag om radiokommunikation som i lagen om elektromagnetisk kompatibilitet. NUTEK anser att störningar från såväl sändare och mottagare bör regleras med EMC-regelverket och inte genom lagen om radiokommunikation. Även Svenska Elektriska Kommissionen (SEK) har pekat på behovet av samordning med anpassningen till EG:s EMC-direktiv. SEK framhåller att det är väsentligt med hänsyn till handeln över gränserna att svenska regler avseende elektrisk utrustning utformas i harmoni med de regler som gäller i vår omvärld. Televerket har anfört att om störningar påtagligt försämrar eller förstör möjligheterna för tidigare tillståndshavare att utnyttja redan beviljade tillstånd, krav måste ställas på den nye tillståndshavaren att helt eliminera störningarna. I annat fall kan enligt

Televerket befintliga tillstånd i värsta fall bli oanvändbara. Liknande synpunkter förs fram av *Banverket*. Televerket har härutöver anfört bl.a. följande. Det är tveksamt om det i lagförslaget använda uttrycket "motsvarande ändamål" relativt "industriellt, vetenskapligt eller medicinskt" kan användas för att omfatta alla slags apparater för alstring och användning av radiofrekvent energi, när det avsedda överföringsavståndet är så kort att radiovågor inte används, exempelvis beträffande butiksstöldlarm. Eftersom det för att skydda radiokommunikation mot störningar finns ett behov av att reglera sådana apparater, är det angeläget med ett uttalande härom. Vidare går det som i förslaget sägs om användning av anläggningar på särskilda frekvenser inte att tillämpa generellt på angivna ISM-apparater. Det är endast en liten andel av förekommande ISM-applikationer som arbetar inom bestämda, särskilt avsatta frekvensområden. Detta uttryckssätt bör därför undvikas, vilket gäller särskilt då de villkor som skall kunna ges vid behov kan omfatta även frekvensreglering. *Luftfartsverket* anför att de föreslagna åtgärderna mot störningar från utrustningar som alstrar radiofrekvent energi inte utgör ett tillräckligt skydd mot störningar av radiosystem som används inom luftfarten och som är av väsentlig betydelse för flygsäkerheten. Luftfartsverket menar att lagförslaget bör kompletteras med möjligheter till ingripanden mot störningar från system som överför information på bärvågor, bärfrekvenssystem, t.ex. CATV-sändningar (kabel-TV). Analyser av möjliga störkällor mot för luftfarten viktiga system visar enligt Luftfartsverket att system för trådbunden sändning, t.ex. bärfrekvenssystem, utgör ett potentiellt hot. Luftfartsverket framhåller att de utrustningar som avses inte primärt har syftet att sända signaler i luften varför radiolagen inte har kunnat tillämpas mot sådana störningar. Även *Televerket* har påpekat att anläggningar för kabelsändning (t.ex. kabel-TV inkl. fastighetsnät) är en störningskälla som kan bereda stora problem för bl.a. luftfartsradio och luftfartsradionavigering. Det är enligt Televerket angeläget att lagförslaget formuleras på ett sådant sätt att anläggningar för kabelsändning omfattas. *SEK* anser att det som anges avseende radiomottagare bör specificeras. Ett tillräckligt och nödvändigt villkor bör vara att radiomottagare till följd av utstrålning av radiofrekvent energi inte får förorsaka störningar av radiomottagning inom en sändares täckningsområde. Sådana störningar anses förekomma om utstrålad radiofrekvent energi överstiger vissa vedertagna gränsvärden som finns angivna som svensk standard. Det torde inte vara förenligt med ovan nämnda princip att generellt tvinga fram avstörningsåtgärder i de fall utrustningen uppfyller kraven vad avser gränsvärden men trots detta stör radiokommunikation.

Skälen för mitt förslag:

4.13.1 Bakgrund

Någon i svensk författning intagen definition av vad som skall avses med störningar på radiokommunikation finns inte. Till stor del kan begreppet

anses självdefinierat och i den mån det därutöver har funnits behov av att ha en allmän bestämmning har det troligtvis hänvisats till definitionerna i det internationella radioreglementet (RR). I detta definieras begreppen "Interference" och "Harmful Interference" enligt följande:

Prop. 1992/93:200

Interference: The effect of unwanted energy due to one or a combination of emissions, radiations, or inductions upon reception in a radiocommunication system, manifested by any performance degradation, misinterpretation, or loss of information which could be extracted in the absence of such unwanted energy.

Harmful Interference: Interference which endangers the functioning of a radionavigation service or of other safety services or seriously degrades, obstructs, or repeatedly interrupts a radiocommunication service operating in accordance with these Regulations.

Kort uttryckt kan störningar på radiokommunikation sägas vara skadlig påverkan på radiokommunikation till följd av oönskad radioutsändning, annan radiofrekvent strålning eller induktion.

Den svenska regleringen gällande störningar på radiokommunikation kan sägas innebära att åtgärder mot sådana störningar vidtas ur två olika perspektiv. Å ena sidan syftar tilldelningen av frekvensutrymme och fastställandet av tekniska krav på radiosändare och radiomottagare inom ramen för tillståndsgivningen enligt radiolagen (1966:755) till att olika radiosändare och radiomottagare skall kunna fungera utan risk för inbördes störning. Å andra sidan finns föreskrifter om att elektrisk materiel skall utföras så att störningar på radiokommunikation från den materielen förebyggs. Sistnämnda bestämmelser finns i radiostörningsförordningen (1985:625). Genom den nyligen antagna lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela sådana föreskrifter.

Enligt 1 § radiostörningsförordningen gäller att elektrisk materiel som kan orsaka radiostörningar genom elektromagnetiska vågor skall utföras så att sådana störningar förebyggs. Denna bestämmelse har karaktär av allmän riktlinje. Elsäkerhetsverket får, efter samråd med Telestyrelsen, föreskriva att störningar på radiokommunikation från sådan materiel som avses i 1 § inte får överskrida en viss nivå eller att materielen skall var utförd på visst sätt. Påpekas bör att radiostörningsförordningen inte är avsedd att reglera tekniska villkor för radioanläggningar förutom rund-radiomottagare.

I 3 § radiostörningsförordningen sägs att, om Elsäkerhetsverket inte föreskriver annat, materiel som skall vara avstörd skall ha registrerats för att få saluföras eller hyras ut för användning inom landet. Elsäkerhetsverket får vid vite förbjuda den som saluför eller hyr ut elektrisk materiel, som inte uppfyller föreskrivna krav om avstörning eller som inte har registrerats, från att fortsätta saluförandet eller uthyrningen.

Den nyssnämnda lagen om elektromagnetisk kompatibilitet har kommit till i syfte att implementera EG:s direktiv den 3 maj 1989 avseende sådan kompatibilitet (89/336/EEG). Enligt detta s.k. EMC-direktiv skall elektroniska apparater och utrustningar vara så konstruerade att den elektriska störning som de alstrar inte överstiger en nivå som tillåter radio- och tele-

utrustning samt andra apparater att fungera som avsett. Vidare skall de ha en tillräcklig inbyggd tålighet mot elektromagnetiska störningar för att fungera som avsett. Det s.k. EMC-direktivet förutsätter total harmonisering. Det innebär bl.a. att en medlemsstat inte får hindra att apparater som uppfyller de väsentliga kraven i direktivet och som kontrollerats i enlighet med föreskrivna förfaranden släpps ut på marknaden och tas i bruk.

Direktivet om elektromagnetisk kompatibilitet är betydligt vidare än radiostörningsförordningen. Det är också övergripande till sin karaktär i det avseendet att det berör produkter inom flera olika sektorer. Således omfattar direktivet alla slag av elektriska och elektroniska apparater. Detta innebär att det formellt sett omfattar också regleringen av de frekvensmässiga förhållandena för radioanläggningar. Direktivet syftar emellertid inte till att reglera den utsändning av elektromagnetiska vågor som sker från radiosändare (prop.1992/93:47, s. 15). Över huvud taget avser direktivet inte att reglera användningen av önskade signaler, inkl. ledningsbundna sådana.

Vid en jämförelse mellan de olika regleringarna, dvs. den nu gällande radiolagen resp. lagen om elektromagnetisk kompatibilitet och radiostörningsförordningen kan konstateras att radiolagens bestämmelser dels avser en annan grupp av potentiella störkällor än de som berörs av de andra författningarna, dels är inriktad på det enskilda innehavet och användningen av utrustningen medan lagen om elektromagnetisk kompatibilitet och radiostörningsförordningen reglerar i huvudsak rätten att saluföra eller hyra ut viss materiel.

4.13.2 Kompletterande bestämmelser om störningar på radiokommunikation

Inom ramen för en reglering om radioanvändning är det naturligt att överväga även frågor om störningar på radiokommunikation. Frånvaron av oönskad strålning är ju en förutsättning för att radiokommunikationen skall kunna fungera som avsett. Liksom utredningen anser jag att det finns ett behov av kompletterande bestämmelser om störningar på radiokommunikation.

En särskild fråga i detta sammanhang är i vilken författning regler om sådana störningar bör ges. Under remissbehandlingen har förslag förts fram om att dessa frågor bör regleras endast i lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet. En betydelsefull utgångspunkt härvidlag bör enligt min mening vara vilket syfte som reglerna har. Lämpligt är naturligtvis också att så långt möjligt sträva efter en sammanhållen reglering av störningar i etern av annat slag än sådana som har sin grund i användning av radioanläggningar och andra anläggningar avsedda att alstra radiofrekvent energi.

Radiofrekvent energi omfattar alla elektromagnetiska svängningar som alstras inom frekvensområdet 9 kHz–3 000 GHz (radiofrekvensspektrum). Även om begreppet ursprungligen mest var förknippat med radiovågor, används det sedan länge helt generellt, alltså även när överföringen är ledningsbunden eller sker på så kort avstånd att den av svängningarna alstrade energin i huvudsak överförs till mottagningspunkten av närfältet, inte av fjärrfältet (radiovågen). Även inuti radiosändare är det fråga om radiofrekvent energi (elektromagnetiska svängningar). Någon radiovåg existerar inte förrän energin har lämnat antennen. Således kan begreppet radiovågor användas endast när en våg har etablerats, dvs. i regel när avståndet mellan sändare och mottagare är flera meter och när dessutom överföringen sker utan att det används särskilt anordnad ledare.

All alstring och användning av radiofrekvent energi, oberoende av området, kan orsaka störningar på radiokommunikation.

Radiofrekvent energi alstras och används inom följande områden.

- Radiokommunikation där överföring mellan sändare och mottagare sker med radiovågor, via bärvågen, men där såväl sändare som mottagare i förening med bärvågen oundvikligen som bieffekt alstrar radiofrekvent energi på andra frekvenser än bärvågens, vilken energi breder ut sig som radiovågor men också närfältsmässigt eller ledningsbundet.
- Annan kommunikation där överföring sker ledningsbundet, t.ex. i nät för kabel-TV inkl. fastighetsnät, eller där överföring sker genom närfältet från sändarens antenn och inte via radiovågor, t.ex. butiksstödlarm eller lokala personsökningsanläggningar.
- Användning av radiofrekvent energi som inte överförs för kommunikation utan för alstring av olika former av värme för industriellt, vetenskapligt eller medicinskt ändamål och där överföring för de flesta applikationer, utom i mikrovågsugnar, sker med närfältet, t.ex. i plastsvetsar och kortvågsbehandlingsapparater. Läckning från sådana värmeapparater medför att utstrålning av radiovågor sker liksom utbredning via elnätet på såväl arbetsfrekvensen som dess övertoner. Detsamma gäller för användning av radiofrekvent energi för apparaters interna funktion.

Inom samtliga angivna områden sker alstringen och användningen av radiofrekvent energi avsiktligt. I de två förstnämnda fallen avser alstring och användning kommunikationsändamål. Förutom anläggningar med avsiktlig alstring förekommer en oavsiktlig alstring av radiofrekvent energi i alla elektriska anläggningar trots att dessa inte är avsedda att använda sådan energi. Störningar på radiokommunikation kan, som nyss sagts, orsakas av anläggningar som används inom något av dessa områden.

Jag har i mina i det tidigare redovisade överväganden om grunderna för tillståndsgivning för användning av radio framhållit att en grundläggande utgångspunkt för tillståndsgivningen skall vara att annan radioanvändning inte blir skadligt påverkad. För radiosändare som är avsedda att användas för radiokommunikation och därmed jämställd funktion (radar m.m.) bör de regler som därvid har föreslagits leda till att det finns goda förutsättningar för att sådana anläggningar inte skall komma att störa annan radiokommunikation. Någon fullkomlig störningsfrihet från sådana radiosändare kan dock knappast alltid uppnås. Vissa radioanvändningar, t.ex. sådana som inte tilldelas en egen frekvens utan är hänvisade till gemensamma frekvenser, kan naturligtvis inte räkna med fullständig frihet från påverkan från andra radiosändare. En huvudsaklig inriktning av regleringen är att radioanvändningen genom tekniska föreskrifter för såväl sändare som mottagare skall ske på sådant sätt att andra radioanvändare inte störs. Den nya reglering som jag föreslår innebär i detta hänseende inte någon ändring i förhållande till nuvarande ordning.

Även om tillståndsprövningen görs omsorgsfullt och med beaktande av den kunskap som finns om pågående radioanvändning kan det inte uteslutas att också sådan radioanvändning som sker i enlighet med tillståndsvillkoren kan komma att störa annan radioanvändning. Detta kan ha sin grund i nya och svårförutsägbara effekter av radioanvändningen eller bero på att de generella tekniska krav som ställs på radioanläggningar är kompromisser av ekonomiska skäl. För att sådana effekters påverkan på andra radioanvändningar skall minimeras bör den störande radioanvändaren vara skyldig att ombesörja att avstörning sker. Är det inte möjligt att helt undvika störningar och inte lämpligt att byta frekvens skall reduktion ske så långt det är möjligt. Dessa skyldigheter för sändarinnehavaren bör dock inte gå hur långt som helst. Visar det sig att den mottagare som störs inte uppfyller rimliga tekniska krav bör innehavaren av den "störande" sändaren inte lastas.

Under remissbehandlingen har aktualiserats frågan om tillkommande eller ursprungliga tillståndshavare skall ha att vidta åtgärder i en störningssituation.

Enligt min mening bör som nyss framhållits utgångspunkten här vara att pågående tillåten radioanvändning får styra de villkor som ges nya tillståndshavare. När tillstånd meddelas kommer det alltså an på tillståndsmyndigheten att inte ge tillstånd till radioanvändning som exempelvis frekvensmässigt ligger så nära annan tillåten sådan användning att störningar kan uppkomma. Detta gäller självfallet i förhållande till pågående radioanvändning. Men det gäller också planerad radioanvändning som enligt vad som är känt kan förväntas komma att tillåtas och tas i bruk. Det finns här anledning att påminna om möjligheten att i undantagsfall ändra givna tillståndsvillkor på grund av förändringar i radiotekniken.

Beträffande störningssituationer av nu aktuellt slag är det i regel så att de uppkommer genom en nyetablerad radioanvändning. Det är därför naturligt att, såsom påpekats av vissa remissinstanser, det i första hand

blir tillkommande tillståndshavare som den föreslagna bestämmelsen om störningar på radiokommunikation tar sikte på.

På motsvarande sätt som bör gälla beträffande radiosändare skall den som innehar och använder en radiomottagare, vars lokaloscillator eller annan oscillator inte är tillräckligt avstörd och därför ger upphov till störning i annans mottagning, se till att mottagaren inte längre kommer att störa. Detta kan ske genom att störningskällan åtgärdas eller att förändringar i övrigt görs beträffande den störande mottagaren eller dess antenn. För att störningar skall kunna åtgärdas effektivt och det därmed skall bli möjligt att på bästa sätt utnyttja radiomediet bör tillståndsmyndigheten ha möjlighet att förelägga störningskällans innehavare att vidta åtgärder för att störningarna skall upphöra eller nedbringas till vad som får anses vara rimligt med hänsyn till tekniska och ekonomiska utgångspunkter. Ett sådant föreläggande bör kunna förenas med vite. En bestämmelse härom bör tas in i lag. Någon närmare specificering av angivna krav anser jag inte lämpligt att ta in i lag. Tillståndsmyndigheten bör vid tillämpningen av bestämmelsen ofta kunna utgå från antagna standarder som rör radiomottagare.

De frågor som berörts i det föregående anser jag ha ett så naturligt samband med syftet med regleringen i övrigt om radiokommunikation och med de överväganden som skall göras vid tillståndsgivningen att föreskrifter bör ges i lagen om radiokommunikation.

Störningssändare

En radiosändare tilldelas vid tillståndsgivningen en viss frekvens, s.k. bärvågsfrekvens. För att det skall vara möjligt att överbringa information med hjälp av radiovågor måste bärvågen moduleras. Detta är förutsättningen för all radiokommunikation och utgör grunden för detta begrepp. I de fall endast en ren omodulerad bärvåg utsänds kan det inte sägas röra sig om en informationsöverföring. Det kan dock tänkas att den som vill störa ut en viss radiokommunikation sänder ut en bärvåg på den frekvens som används som bärvågsfrekvens för radiokommunikationen. Denna bärvåg är ofta försedd med en störande modulering som inte innehåller information. För att det inte skall råda någon tvekan om att radioanvändning, vars syfte endast kan vara att störa tillåten radiokommunikation, inte skall få förekomma, bör det i lagen ges möjlighet att föreskriva förbud mot innehav och användning av en elektrisk anläggning som är avsedd att sända ut radiovågor för annat syfte än radiokommunikation eller för värmealstring i mikrovågsugnar e.d. För exempelvis provningsändamål i laboratorier bör emellertid finnas möjlighet att i stället för förbud kunna ställa upp bestämda krav för fältstyrkenivå m.m.

Även denna fråga har sin utgångspunkt i användning av radio för kommunikationsändamål och bör regleras i lagen om radiokommunikation.

Såsom redan redovisats används avsiktligt alstrad radiofrekvent energi förutom för radiokommunikation, dvs. kommunikation med radiovågor, för ledningsbunden kommunikation och för närfältsöverförd kommunikation. Genom sin karaktär av kommunikation behövs för dessa användningar föreskrifter som i princip överensstämmer med den reglering som behövs för radioanläggningar. Regleringens syfte är att radiokommunikation inte skall störas och bör omfatta t.ex. bestämmelser om frekvenser och tillåten läckande utstrålning på bärfrekvens och övertoner. Tilläggas bör att varken EG:s direktiv om elektromagnetisk kompatibilitet eller den nyligen antagna lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet innefattar någon reglering av önskade signaler och dessas egenskaper.

Under remissbehandlingen har det förts fram synpunkter om att de av utredningen föreslagna åtgärderna mot störningar från kommunikationssystem, speciellt nät för kabel-TV o.d., som med radiofrekvens överför information ledningsbundet inte är tillräckliga för att skydda luftfartsnavigering och luftfartsradio mot störningar. Eftersom dessa är av betydelse för flygsäkerheten, anses behov föreligga av att kunna ingripa med förebyggande åtgärder mot sådana störningar, bl.a. gällande tillåtna frekvenser.

Även jag anser det angeläget med säkra kommunikationsförhållanden för luftfarten liksom för andra användningar av radiokommunikation. Jag delar således den uppfattning som kommit fram under remissbehandlingen att åtgärder bör kunna vidtas beträffande störningar från t.ex. bärfrekvenssystem.

När det gäller alstring och användning av radiofrekvent energi för andra ändamål än kommunikation är förhållandena något annorlunda men fortfarande snarlika de för radiokommunikation. Speciellt gäller det för anläggningar där höga radiofrekventa effekter används, vilket innebär att inte bara arbetsfrekvensen utan även dess övertoner medför stor risk för störningar. För sådana anläggningar anser jag, liksom utredningen, att användning skall få ske endast under bestämda villkor. Bland villkoren ingår då frekvenstilldelning.

En ytterligare användning av avsiktligt alstrad radiofrekvent energi sker i datorer och liknande apparater liksom i många teleterminaler. Här är användningen avsedd för apparatens interna funktion. Även för sådana anläggningar är det med utgångspunkt i regleringssyftet att skydda radiokommunikation och radiobestämning mest ändamålsenligt att villkor ställs upp med stöd av lagen om radiokommunikation.

Beträffande anläggningar som använder radiofrekvent energi förekommer vissa regler i radiostörningsförordningen och i de föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen. Dessa bestämmelser syftar emellertid främst på de krav som anläggningar måste uppfylla för att få marknadsföras eller hyras ut. Några föreskrifter för användningen av sådana anläggningar ges inte med undantag av bestämmelsen i radiostörningsförordningen om att befintliga störningsskydd inte får tas bort. Nämda fråga regleras inte heller i EG:s direktiv om elektromagnetisk kompatibilitet. Däremot kommer genom vad jag här föreslagit reglerna

i lagen om radiokommunikation att leda till att möjlighet ges att vidta åtgärder beträffande radioanläggningar. I syfte att skydda radiokommunikation åstadkoms genom lagen om radiokommunikation väsentliga och enhetliga regler som innebär att villkor kan föreskrivas för alla anordningar som avsiktligt alstrar eller använder radiofrekvent energi. Efter ett ikraftträdande av ett EES-avtal får bestämmelser inte finnas som hindrar att apparater som uppfyller de väsentliga kraven i det s.k. EMC-direktivet och som kontrollerats i enlighet med föreskrivna förfaranden släpps ut på marknaden och tas i bruk. Med stöd av den nu föreslagna lagen får då inte meddelas bestämmelser om krav för användningen av apparater om kraven kan anses som hinder för den fria rörligheten av apparater som uppfyller direktivets krav. Naturligtvis bör normgivningen med stöd av föreslagna bestämmelser rörande de nu aktuella anläggningarna samordnas med normgivningen med stöd av lagen om elektromagnetisk kompatibilitet.

Utredningen har tagit upp även frågan om behovet av ytterligare reglering beträffande apparater där uppkomsten av radiofrekvent energi inte utgör funktionen utan en närmast ofrånkomlig men inte önskad effekt av apparaters sätt att fungera. Beträffande sådana apparater har utredningen pekat på de bestämmelser som finns i radiostörningsförordningen. Som nämnts i det tidigare bygger den regleringen på att de anordningar som är regleringens föremål måste uppfylla vissa angivna, ofta internationellt bestämda, standarder för att få marknadsföras i Sverige. Utredningen har i detta sammanhang hänvisat till det lagstiftningsarbete som nu lett fram till lagen om elektromagnetisk kompatibilitet. Utredningen har anfört att effekterna av införandet av regleringen till följd av det s.k. EMC-direktivet, dvs. nyssnämnda lag, bör studeras innan vidare överväganden görs om behovet av ytterligare bestämmelser om användning av apparater och anläggningar som kan orsaka störningar på radiokommunikation. För egen del ansluter jag mig härvidlag till utredningens bedömning. Jag avser alltså inte att i detta sammanhang lägga fram förslag till ytterligare regler som rör sådan uppkomst av radiofrekvent energi.

4.14 Övriga frågor

4.14.1 Tillsyn över radioanvändningen

Mitt förslag: Den myndighet som har till uppgift att pröva tillståndsfrågor skall svara för tillsynen av radioanvändningen. Häri inbegrips både radiokommunikation och annan användning av radiofrekvent energi.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot utredningens förslag.

Skälen för mitt förslag: Mina förslag till bestämmelser i en ny lagstiftning bygger på att prövningen av ansökningar om tillstånd till att inneha och använda radiosändare också i framtiden skall göras av en särskild myndighet. Härvidlag föreslår jag således inte någon ändring i förhållande till nu gällande ordning. Såsom jag återkommer till vid behandlingen av frågan om överklagande av beslut i tillståndsfrågor (avsnitt 4.15) anser jag däremot att regeringen inte skall ha kvar sin beslutanderätt i enskilda tillståndsfrågor. Dock bör det formellt ankomma på regeringen att bestämma vilken myndighet som skall ha till uppgift att pröva frågor om tillstånd.

Tillståndsmyndigheten, som även i framtiden enligt vad jag har för avsikt att föreslå regeringen avses vara Telestyrelsen, skall ha till uppgift att pröva alla frågor som hör samman med tillstånd till radioanvändning, alltså såväl ställningstaganden till ansökningar om viss radioanvändning som frågor om återkallelse och ändring av meddelade tillstånd. Tillståndsmyndigheten skall också besluta om avgifter (se avsnitt 4.15). Efter regeringens bestämmande får det vidare ankomma på myndigheten att ge föreskrifter som behövs för verkställighet av den föreslagna lagen.

Enligt 1 § förordningen (1992:895) med instruktion för Telestyrelsen är en av Telestyrelsens huvuduppgifter att svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. Det viktigaste medlet för att lösa denna uppgift utgörs av Telestyrelsens befogenhet att besluta om tillstånd till användning av radiosändare och därmed att bestämma över hur radiofrekvenserna skall användas. Verksamheten vid Telestyrelsen omfattar inte endast funktionen att ombesörja myndighetsuppgifter med avseende på prövning av tillståndsfrågor. I arbetsuppgifterna ingår bl.a. också att bedriva kontroll av att radioanvändningen sker i enlighet med tillståndsbesluten. Kontrollen av radiotrafiken är uteslutande betingad av strävan att uppnå ett så effektivt utnyttjande av radioresurserna som är möjligt. I de fall en tillståndshavares radioanvändning sker i strid med meddelat tillstånd ankommer det på Telestyrelsen att påtala avvikelsen så att rättelse sker.

I enlighet med vad som gäller för närvarande bör det enligt min uppfattning vara en uppgift för tillståndsmyndigheten att, förutom prövningen av tillståndsfrågor, se till att radioanvändningen sker i enlighet med meddelade tillstånd. Med andra ord skall det i myndighetsuppgifterna för tillståndsmyndigheten ingå att ha tillsyn över radioanvändningen.

I tillsynsuppgiften bör ingå att ha ett övergripande ansvar för att radiofrekvensspektrum används på ett sätt som gör att de mål som är bakgrunden för de föreslagna lagreglerna kan uppnås. Fullgörandet av denna uppgift förutsätter att myndigheten såväl bedriver intern kunskapsuppbyggnad som genom information till radioleverantörer, radioanvändare, installatörer, serviceföretag m.fl. undanröjer oklarheter beträffande gällande bestämmelsers tillämpning. Inom ramen för tillsynsverksamheten bör också rymmas att göra inspektioner av radioanläggningar och kontroller av att användare uppfyller föreskriven behörighet.

Den interna kunskapsuppbyggnaden bör omfatta bl.a. att följa utvecklingen på radioområdet och att ta initiativ till de ytterligare regler som till följd därav kan komma att behövas. Det finns även anledning för

myndigheten att försöka förutse olika tänkbara prioriteringssituationer och utveckla lämpliga allokeringsmetoder för frekvenstilldelning och utmönstring av befintliga radioanvändningar i de nya situationer som till följd av teknikutveckling och marknadsförändringar efter hand kan uppstå.

Även om radioanvändningen sker i enlighet med tillståndsvillkoren kan det förekomma störningar mellan olika radionät. Det är nämligen inte alltid möjligt att förutse alla konsekvenser för pågående radioanvändning som kan följa av att ytterligare sändningsverksamhet introduceras. I myndighetsrollen får därför också ligga att ge riktlinjer och direktiv i det särskilda fallet om hur störningar mellan skilda radiosystem skall kunna undvikas. Samma sak gäller vid störningar på radiokommunikation från andra slags anläggningar för användning av radiofrekvent energi.

De här, liksom de i lagrådsremissen föreslagna, bestämmelserna om tillsyn riktas in enbart på att störningar på radiokommunikation och av anläggningar som, utan att vara radioanläggningar alstrar radiofrekvent energi, skall kunna begränsas. Lagrådsremissen innehöll emellertid inte någon reglering av tillståndsmyndighetens rätt att i tillsynsverksamheten få upplysningar och handlingar samt tillträde till områden och lokaler m.m. där verksamhet enligt lagen bedrivs. I enlighet med vad *Lagrådet* har förordat anser jag att en bestämmelse härom bör tas in i lagen.

4.14.2 Straffbestämmelser

Mitt förslag: Den som innehar eller använder en radiosändare utan att ha tillstånd enligt lagen om radiokommunikation eller använder en radiosändare i strid med villkoren i ett meddelat tillstånd skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Till sådan påföljd skall kunna dömas också den som utan tillstånd innehar ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare. Motsvarande skall gälla för den som överlåter eller upplåter en radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare till den som saknar tillstånd.

Radiosändare m.m. som har varit föremål för brott skall kunna förverkas.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med mitt.

Remissinstanserna: *Riksåklagaren (RÅ)* ifrågasätter om det inte är möjligt att åstadkomma ett fungerande system utan kriminalisering av oönskade beteenden. Om en avkriminalisering av överträdelser mot tillståndsplikt m.m. inte anses vara en framkomlig väg anser RÅ att en sänkning av straffskalan bör övervägas. Enligt RÅ bör det i så fall röra sig om en sänkning från den föreslagna straffskalan som motsvarar bestämmelserna i radiolagen, där det stadgas böter eller fängelse i högst ett år, till böter eller fängelse i högst sex månader. *Näringslivets Telekommitté (NTK)* anser att påföljderna i lagen om radiokommunikation

knappast står i rimlig proportion till de missförhållanden som överträdelser mot tillståndsreglerna kan innebära. Detta gäller enligt NTK i synnerhet möjligheten att döma till fängelse för innehav av byggsats till radiosändare. Motsvarande synpunkter framförs av *Leverantörföreningen Kontor och Data*.

I fråga om förverkandebestämmelserna framhåller RÅ att den nuvarande ordningen enligt radiolagen med en hänvisning till 36 kap. brottsbalken är att föredra framför den av utredningen föreslagna bestämmelsen. En hänvisning till brottsbalkens förverkandebestämmelser innebär att man kan tillämpa ett regelsystem som sedan länge använts med alla fördelar som detta innebär i den praktiska tillämpningen. Enligt RÅ torde det generellt sett innebära en fördel att på så många områden som möjligt inom specialstraffrätten tillämpa ett enhetligt förfarande i fråga om förverkande.

Skälen för mitt förslag: För möjligheten att effektivt använda den resurs som radio utgör är det, som jag utvecklat i det tidigare, av avgörande betydelse att ordning råder. Tillståndsförfarandet syftar till att åstadkomma detta.

För närvarande finns det möjlighet att ställa den till ansvar som använder radiosändare utan tillstånd eller i strid med meddelat tillstånd. Utredningen har föreslagit att överträdelser också i fortsättningen skall kunna föranleda straffrättslig påföljd. Med beaktande av vad RÅ har framfört kan det konstateras att det visserligen finns möjligheter att komma till rätta med vissa felaktiga beteenden redan inom ramen för tillsynsverksamheten. Av naturliga skäl begränsas dock dessa möjligheter till dem som har ett tillstånd. För att innehav eller användning av radiosändare utan tillstånd skall motverkas är det enligt min mening av betydelse att sådant beteende kan föranleda straff. Med hänsyn till att vissa beteenden i strid med ett meddelat tillstånd kan anses lika straffvärda som i de fall tillstånd helt saknas, bör straff föreskrivas även för användning av radiosändare i strid med tillståndsvillkor.

Jag anser således att det också i framtiden skall vara straffbelagt att inneha eller använda radiosändare utan tillstånd eller att använda radiosändare i strid med meddelat tillstånd.

Jag har i mina överväganden angående tillståndskravet för ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare inte föreslagit någon ändring av tillståndskravet i förhållande till bestämmelserna i radiolagen (1966:755). Till följd härav föreslås inte heller någon ändring vad gäller ansvarsbestämmelserna för innehav av ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare. Inte heller anser jag att det i detta sammanhang finns anledning att göra någon ändring i det förhållande att överlåtelse eller upplåtelse av radiosändare m.m. till den som saknar tillstånd skall kunna föranleda straff. Beträffande bakgrunden till dessa bestämmelser hänvisas till förarbetena till den ifrågakommande ändringen av radiolagen (prop. 1975:19, bet. 1975:JuU12, rskr. 1975:90).

Straff bör också kunna ådömas den som bryter mot ett av regeringen föreskrivet förbud att inneha annan elektrisk eller elektronisk anläggning, som utan att vara radioanläggning, är avsedd att sända radiovågor.

Nuvarande bestämmelser i radiolagen om straff för nyss nämnda gärningar upptar en straffskala innefattande böter och fängelse i högst ett år. Utredningen har uttalat att den inte är övertygad om att straffvärdet för de ifrågavarande överträdelserna är så högt att straffskalans övre gräns bör vara fängelse ett år. Med hänsyn till att utredningen inte uppfattat det vara inom ramen för dess uppdrag att underkasta denna fråga den bedömning som erfordras för att föreslå någon ändring i detta avseende har den befintliga straffskalan behållits i utredningens lagförslag. För egen del är jag beredd att ansluta mig till den uppfattning som framförts av RÅ m.fl. Jag anser således att böter och fängelse i högst sex månader är en lämplig straffskala för de ifrågavarande överträdelserna. I samband härmed bör till det straffbara området - i samtliga angivna fall - hänföras såväl uppsåtliga som oaktsamma brott.

Radiosändare, ofullständig radiosändare, byggsats för tillverkning av radiosändare eller sådan i det föregående (avsnitt 4.13.2) angiven elektrisk anläggning som varit föremål för brott skall enligt utredningens förslag kunna förverkas under förutsättning att förverkande är påkallat till förebyggande av brott eller att särskilda skäl för förverkande annars föreligger. Utredningen har utformat förverkandebestämmelserna självständigt inom den föreslagna lagen. Avsikten är enligt utredningen att detta skall innebära att nuvarande regler bibehålls. Med hänsyn till de synpunkter som RÅ har framfört anser jag emellertid för egen del att övervägande skäl talar för att utforma förverkandebestämmelserna på sätt som gjorts i radiolagen med en hänvisning till reglerna i 36 kap. brottsbalken.

4.14.3 Ikraftträdandefrågor

Lagen om radiokommunikation bör träda i kraft den 1 juli 1993. Införandet av den föreslagna lagen innebär i princip att all radioanvändning måste prövas utifrån de nya reglerna i anslutning till det årsskifte som följer efter reglernas ikraftträdande.

Behov finns av vissa övergångsbestämmelser med avseende på giltigheten av beviljade tillstånd. Med hänsyn till att statliga myndigheter för närvarande inte är tillståndspliktiga och det därför inte finns några löpande tillstånd bör tillståndsplikten för dessas sändare inte gälla omedelbart vid lagens ikraftträdande utan först vid en något senare tidpunkt.

För övriga fall finns behov av en särskild övergångsbestämmelse med hänsyn till den arbetsbörda som den nya regleringen kommer att innebära för tillståndsmyndigheten. Ett tillstånd som har meddelats enligt äldre bestämmelser bör ges fortsatt giltighet, under förutsättning att tillståndshavaren ansöker om tillstånd enligt de nya bestämmelserna före viss lämplig tidpunkt efter det att lagen om radiokommunikation har trätt i kraft.

4.15 Överklagande m.m.

Mitt förslag: Beslut av tillståndsmyndigheten i särskilda fall skall kunna överklagas till Länsrätten i Stockholms Län.

Utredningarnas förslag: Telelagsutredningen har föreslagit att tillståndsmyndighetens beslut skall kunna överklagas till kammarrätten medan Frekvensrättsutredningens förslag är att överklagande av tillståndsmyndighetens beslut skall prövas av länsrätt.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga om Telelagsutredningens förslag har godtagit att överklagande skall ske hos kammarrätt. Beträffande Frekvensrättsutredningens förslag har några remissinstanser förordat att en särskild besvärsnämnd inrättas. Remissinstanserna har framhållit att det är väsentligt att snabbt få till stånd slutliga avgöranden i de frågor som tillståndsmyndigheten prövar. Samtidigt har från vissa håll påpekats att antalet överklaganden torde bli begränsat. Kammarrätten i Stockholm har i yttrande över Frekvensrättsutredningens förslag satt i fråga om inte laga kraft i regel bör avvaktas i tillståndsfrågor.

Skälen för mitt förslag: De beslut som kan komma i fråga för överklagande enligt de föreslagna reglerna rör bl.a.

- beviljande av tillstånd,
- tillståndsvillkor,
- anmälningsskyldighet,
- återkallelse av tillstånd,
- förbud och förelägganden,
- erkännande av operatör enligt 1982 års internationella telekonvention,
- fastställande av nummerplan och
- påförande av avgifter.

Jag delar utredningarnas uppfattning att tillståndsmyndighetens beslut i särskilda fall enligt de föreslagna lagarna skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Såvitt avser frågor om tillstånd enligt förslaget till lag om radiokommunikation innebär en sådan ordning att regeringen avlastas från prövningen av motsvarande besvärssärenden enligt radiolagen.

I frågan om överklagande skall ske till länsrätten eller kammarrätten har utredningarna lagt fram olika förslag. Ett antal remissinstanser har framhållit betydelsen av en effektiv ordning för överklagande. För egen del gör jag följande bedömning.

Domstolsutredningen har i sitt betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) föreslagit en rad förändringar, som innebär att domstolarnas verksamhet och funktion skall renodlas, att målen skall fördelas mellan domstolsorganisationerna på ett mer ändamålsenligt sätt än för när-

varande och att arbetsbelastningen i överrätten skall begränsas. Tyngdpunkten i rättskipningen skall enligt utredningens förslag ligga i den första domstolsinstansen (på förvaltningsdomstolssidan länsrätten) och överrätterna skall befrias från uppgiften att som första domstol överpröva beslut av förvaltningsmyndigheterna. Förslaget övervägs för närvarande inom regeringskansliet (se prop. 1992/93:100 bil. 3, s. 25). Jag vill här nämna även den utredning som tillsatts för översyn av skiljemannalagstiftningen i syfte att stärka de allmänna domstolarnas roll när det gäller näringsrättsliga tvister (Ju 1992:04, dir. 1992:22). Enligt direktiven är utredningsuppdragets inriktning att öka domstolarnas konkurrenskraft i fråga om näringslivets tvister och att detta skall ske i första hand inom ramen för nuvarande domstolsorganisation.

Såvitt avser förslagen till telelag och lag om radiokommunikation är det väsentligt att framhålla den utgångspunkt som avses gälla i tillståndsgivningen. Avsikten är att tillstånd i normalfallet skall ges den som vill driva sådan verksamhet som krav på tillstånd gäller för. Av detta följer bl.a. att tillståndsvillkoren skall ges ett sådant innehåll att de befordrar förutsättningarna för en ändamålsenlig verksamhet. Mot bakgrund av bl.a. denna inriktning, som gäller båda regleringarna, och den snäva krets som tillståndskravet enligt telelagen torde komma att omfatta kan jag inte finna annat än att det kommer att bli ett mycket begränsat antal överklaganden om tillstånd och därmed sammanhängande frågor. Beträffande det stora flertalet ärenden hos Telestyrelsen får det enligt min mening anses naturligt att lägga tyngdpunkten i rättskipningen i första instans, dvs. i länsrätten.

Som jag ser det är det i frågor om samtrafik och Telestyrelsens ingripanden i dessa fall som önskemålen om skyndsammare avgöranden än annars har mest fog för sig. Såsom Telelagsutredningen har anfört torde emellertid detta gälla främst i ett inledande skede då nya aktörer etablerar sig på telemarknaden. Vidare reglerar de bestämmelser som föreslås samtrafik endast i ett hänseende, nämligen samtrafik avseende teletjänster inom allmänt tillgängligt telenät. Enligt min mening kan det inte anses föreligga tillräckliga skäl för att motivera antingen en särlösning för dessa fall eller att samtliga överklaganden enligt de föreslagna lagarna skulle föras till kammarrätten som första instans. Beaktas bör nämligen även att samma ordning för överklagande bör gälla enligt telelagen och lagen om radiokommunikation. Understrykas bör i detta sammanhang det väsentliga i ett i alla bemärkelser effektivt agerande från Telestyrelsens sida. Särskilt detta bör kunna främja förutsättningarna för överenskomelser om bl.a. samtrafik liksom en gynnsam utveckling av konkurrensen med därmed följande ökad valfrihet för konsumenterna.

Jag anser således att alla beslut av tillståndsmyndigheten enligt telelagen och lagen om radiokommunikation skall överklagas till länsrätten. Med hänsyn till att antalet mål kan förväntas bli begränsat och att målen kan antas bli tämligen speciella till sitt innehåll är det lämpligt att prövningen sker vid en och samma länsrätt. Telestyrelsen ligger i Stockholms län. Med hänsyn här till bör naturligen första domstolsinstans vara Länsrätten i Stockholms län. Detta innebär att en ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltnings-

domstolar med denna innebörd bör göras. I samband härmed bör 14 § första stycket 6 denna lag i fråga om mål som avses i 12 § lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning sättas i kraft den 1 juli 1993. Denna ändring är påkallad av förslaget att lagen om teleterminalutrustning skall träda i kraft vid denna tidpunkt. Jag återkommer i det senare till denna fråga (avsnitt 4.19).

Utöver vad som togs upp i det till Lagrådet remitterade förslaget anser jag att det i telelagen, med hänsyn till föreskrifterna i 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, bör ges en bestämmelse om att länsrätten även skall överpröva beslut enligt föreskrifter som meddelats av regeringen med stöd av telelagen. Det föreslagna tillägget i 14 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör anpassas i enlighet härmed.

Om förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i regeringens proposition (1992/93:185) om tobakslag, som bl.a. innefattar en annan, mer generell lydelse av lagens 14 §, leder till lagstiftning som kan träda i kraft den 1 juli 1993 behövs inte den i detta ärende föreslagna ändringen i nämnda ändringsförfattning, om i stället Länsrätten i Stockholms Län uttryckligen anges i 37 § första stycket telelagen och i 19 § första stycket lagen om radiokommunikation.

Vem som får överklaga Telestyrelsens beslut framgår av 22 § förvaltningslagen (1986:223), där det föreskrivs att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Hur vid besvärskretsen blir får avgöras med utgångspunkt i de allmänna principer som har utvecklats i praxis härför. Det kan påpekas att i vissa mål flera intressenter torde ha rätt att överklaga. Beträffande överklagande av domstolsbeslut finns i 33 § förvaltningsprocesslagen en mot 22 § förvaltningslagen svarande bestämmelse.

Såsom anförts av utredningarna behövs det tillgång till teknisk och ekonomisk sakkunskap vid domstolshandläggningen. Detta behov kan tillgodoses dels genom att parterna anlitar sakkunniga, vars utlåtanden tillförs processmaterialet, dels genom att domstolen förordnar egna sakkunniga. Regler härom finns i förvaltningsprocesslagen.

I likhet med utredningarna anser jag att beslut enligt telelagen och lagen om radiokommunikation i regel bör gälla omedelbart. Undantag i detta hänseende bör emellertid göras för beslut om påförande av avgifter. Vidare bör beslut om återkallelse av tillstånd enligt telelagen undantas med hänsyn till sådana besluts mycket ingripande karaktär. Det bör emellertid finnas en möjlighet att besluta om omedelbar verkställighet även av återkallelsebeslut, exempelvis vid upprepade överträdelse av de regler och villkor som gäller för verksamheten eller om säkerheten i telesystemet äventyras genom tillståndshavarens åtgärder.

Mitt förslag: I *telelagen* införs en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att föreskriva om skyldighet för vissa att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt lagen.

För att täcka kostnaderna för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt *lagen om radiokommunikation* införs i denna lag en uttrycklig bestämmelse om skyldighet för tillståndshavare att betala avgifter efter skälighetsfördelning av kostnaderna. Särskild avgift får tas ut för kostnaderna att behandla en ansökan.

Utredningarnas förslag i de delar de tas upp till behandling här överensstämmer i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna har med kommentarer från vissa håll om betydelsen av en effektiv myndighetsverksamhet i allt väsentligt godtagit utredningarnas förslag. Såvitt avser förslaget till lag om radiokommunikation har *Hovrätten för Västra Sverige* satt i fråga om det inte nås en rimligare fördelning av kostnadsansvaret om en avgift tas ut redan vid ansökningsfallet. Hovrätten anför vidare att det av den föreslagna lagtexten inte framgår om avgiftsändringar skall kunna ske under löpande tillståndsperiod eller att avgiftens storlek skall bestämmas redan vid tillståndsgivningen och betalning därefter tas ut i delposter.

Skälen för mitt förslag: Den renodlade myndighetsverksamheten på teleområdet har genom åren varit relativt begränsad. Televerket har som ett statens instrument för att åstadkomma goda telekommunikationer ett övergripande funktionsansvar för telesystemet. Verket har också vissa särskilda uppgifter därutöver. Det gäller främst ansvaret för standardisering samt för forskning och utveckling på teleområdet. Televerket har vidare uppgifter som funktionsansvarig för telekommunikationer inom totalförsvaret. Till myndighetsfunktionerna kan också räknas åtminstone viss del av arbetet med nummerplanering. Detsamma kan sägas om delar av det internationella samarbetet. Samtliga dessa uppgifter har, med undantag för uppgifterna inom totalförsvaret, finansierats med verkets rörelsemedel. Vad gäller ansvaret för totalförsvarsfunktioner har Televerket kompenserats genom att inleveransen till staten reducerats med ett belopp som motsvarat kostnaderna för dessa. Uppgifterna kommer att skiljas från Televerket i samband med bolagiseringen av verket (se avsnitt 5.7). Huvudparten av uppgifterna kommer i stället att utföras av den nya telemyndigheten – Telestyrelsen.

Förutom nämnda verksamhet har fram till halvårsskiftet 1992 inom Televerkets frekvensförvaltning handlagts en rad frågor som har sin grund i Televerkets tidigare uppgift att svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt. Från denna tidpunkt ombesörjer Telestyrelsen myndighetsutövande uppgifter avseende prövning av ansökningar om rätt att använda radiosändare. I myndighetsuppgifterna ingår att planera frekvensanvändningen i Sverige och delta i det

nationella och internationella samarbetet inom radioområdet. Denna verksamhet finansieras genom avgifter från tillståndshavarna. Telestyrelsens inrättande skedde genom att verksamheterna inom Frekvensförvaltningen och Statens telenämnd (STN) lades samman. Telestyrelsen har härvid tagit över de sammanslagna myndigheternas finansieringsunderlag.

I lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynsmyndighetens verksamhet enligt den lagen.

Avgifter enligt telelagen

Mina förslag angående lagregler om tillståndsgivning, tillsyn, m.m. förutsätter att det skall finnas en myndighet som har ansvaret för hanteringen av dessa myndighetsuppgifter. Dessa bör, som jag senare kommer att föreslå regeringen, överlämnas till Telestyrelsen.

I huvudsak all myndighetsverksamhet som skall förekomma enligt telelagen bör finansieras genom att avgifter betalas av dem som närmast berörs av verksamheten och för vilka verksamheten får anses vara till nytta. De som då i första hand kommer i fråga är tillståndshavarna. De som enligt bestämmelserna i telelagen är tillståndsskyldiga och för vilka undantag från tillståndsskyldigheten inte gäller bör alltså genom avgifter bidra till att myndighetens verksamhet finansieras. Som framgår av mina överväganden i frågan om tillståndspliktens omfattning torde det inte komma att röra sig om ett särskilt stort antal avgiftsskyldiga. Förutom tillståndshavare bör de som är anmälningsskyldiga och de som ansöker om förhandsbesked bidra till finansieringen av myndigheten.

Den verksamhet som skall finansieras genom avgifter utgörs främst av tillståndsgivning och tillsynsverksamhet samt föreskrivande verksamhet. Även verksamhet som består av marknadsövervakning får anses förekomma i avgiftsbetalarnas intresse. En annan del av myndighetens verksamhet enligt telelagen som bör omfattas av denna finansiering, är deltagandet i nationellt och internationellt arbete med harmonisering av regler och standardisering av tekniska krav. Det torde finnas möjligheter att samordna myndighetens olika verksamhetsgrenar så att kostnader för den internationella bevakningen och deltagandet i internationella organs verksamhet i vissa fall kan fördelas mellan avgiftsbetalarna enligt telelagen och avgiftsbetalarna enligt lagen om radiokommunikation.

I ett par hänseenden finns det emellertid anledning till inskränkning i detta finansieringssystem. Jag tänker då dels på de myndighetsuppgifter som kommer att utföras av Telestyrelsen för att tillgodose totalförsvarets behov av telekommunikationer under kriser och i krig, dels på myndighetsuppgifter avseende funktionshinder och behov av särskilda teletjänster och anpassade terminaler som också kommer att utföras av Telestyrelsen. Som jag har nämnt i det tidigare har Televerkets inleverans till staten reducerats bl.a. med hänsyn till de uppgifter som verket har inom totalförsvaret. Den helt dominerande andelen av detta reduktionsbelopp bör hänföras till verkets operativa verksamhet, särskilda åtgärder för övningsändamål, utförande av skyddsåtgärder på telenätet, etc. I denna del bör

myndighetens verksamhet finansieras på samma sätt som tidigare, dvs. med allmänna budgetmedel. Televerket har på motsvarande sätt kompensats för att tillgodose funktionshinderade särskilda behov, varför även denna verksamhet i fortsättningen bör finansieras över statsbudgeten.

För utformningen av finansieringssystemet bör i lagen ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt lagen.

Lagrådet har föreslagit att det i bestämmelsen med bemyndigande uttryckligen anges vilka som på grund av de föreskrifter som kan komma att meddelas kan åläggas avgiftsskyldighet. De föreskrifter som är avsedda att ges med stöd av bemyndigandet kan ges motsvarande innehåll även med den av *Lagrådet* föreslagna preciseringen. Jag kan godta *Lagrådets* förslag.

Avgifter enligt lagen om radiokommunikation

Enligt 2 § fjärde stycket radiolagen (1966:755) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordna om avgift för innehav av radiosändare. Med stöd av detta stadgande har regeringen i 4 § kungörelsen (1967:446) om radiosändare bemyndigat Telestyrelsen att förordna om avgift såväl för statliga myndigheters innehav av sändare som för andras innehav. Bemyndigandet är dock begränsat till att avse individuellt meddelade tillstånd och, beträffande statliga sändare som ju inte omfattas av tillståndskravet, sådana som Telestyrelsen har meddelat frekvenser, tekniska bestämmelser m.m. för. Radiosändare som får innehållas och användas till följd av att Telestyrelsen har meddelat generellt tillstånd omfattas således inte av bemyndigandet. Styrelsen har inte heller behörighet att förordna om avgift beträffande sändare som är avsedd för försvarsmaktens behov. Avgifter tas ut som *sändaravgift* och som *etableringsavgift*. Sändaravgiften är en årlig avgift för innehav av radiosändare, som tas ut antingen för varje sändare eller för varje tillstånd. Etableringsavgiften är en engångsavgift för innehav av radiosändare, som tas ut för nytillkommande radiosändare eller tillstånd.

Här bör även nämnas bemyndigandet för Telestyrelsen enligt fartygs-säkerhetsförordningen (1988:594) att föreskriva om avgifter för tillsyn av radiokommunikationsutrustning och sådan utrustnings installation på fartyg.

Det nuvarande avgiftsuttaget från tillståndshavare finansierar Telestyrelsens myndighetsverksamhet inom radioområdet. Finansieringen av denna verksamhet bör liksom i dag ankomma på tillståndshavarna.

Enligt mitt förslag kommer i princip alla tillståndshavare som tar i anspråk resurser hos myndigheten att belastas med avgifter. Något undantag från denna ordning är jag i detta sammanhang inte beredd att föreslå.

Enligt nuvarande reglering har riksdagen gett regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter. I enlighet med vad jag har anfört om den konstitutionella

karaktären på den reglering om radiokommunikation som här föreslås bör föreskrifter om avgiftsuttag för tillstånd ges i lag.

I en lagbestämmelse bör slås fast att den väsentliga och grundläggande förutsättningen för avgiftsuttaget skall vara att avgifterna bestäms så att de täcker kostnaderna för den verksamhet som enligt den föreslagna lagen skall bedrivas av tillståndsmyndigheten. I denna verksamhet innefattas de myndighetsfunktioner som är en förutsättning för att tillståndsgivningens mål om effektivitet och ordning i radioanvändningen skall kunna uppnås. Således skall avgifterna täcka inte endast den omedelbara tillståndsgivningen utan också kostnaderna för kunskapsuppbyggnaden inom myndigheten, myndighetens föreskrivande verksamhet och övrig myndighetsverksamhet.

Det bör också föreskrivas att avgifterna skall bestämmas så att tillståndshavare med olika typer av radiosändare får bära en skälig andel av de angivna kostnaderna. Förhållandet att kostnaderna för myndighetsverksamheten är olika för skilda slag av radioanvändning bör alltså avspeglas i avgiftsuttaget. Det finns däremot inte anledning att i lagen fastställa avgifternas exakta storlek för varje slag av radioanvändning. Den reglering som behövs härvidlag bör regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten utfärda i form av verkställighetsföreskrifter. I linje med vad som anförts av Hovrätten för Västra Sverige bör genom lagen vidare ges möjlighet att ta ut avgift för de kostnader som kan hänföras till behandlingen av en ansökan om tillstånd. Detta gäller oberoende av om prövningen leder till att tillstånd meddelas eller inte.

De föreslagna lagbestämmelserna om tillståndsprövning torde inte leda till att kostnaderna för myndighetsuppgifterna kommer att öka. I huvudsak är det samma uppgifter som skall utföras med de nya reglerna som grund.

I detta sammanhang bör tas upp frågan om det bör tillmätas någon betydelse för ett meddelat tillstånd fortsatta giltighet att en avgift inte betalas. Den ordning som tillämpas för närvarande är att utebliven avgiftsbetalning uppfattas som en önskan från tillståndshavarens sida att inte längre ha kvar tillståndet. Betalas inte avgiften upphör därför tillståndet och det förutsätts att vidare innehav eller användning inte förekommer. Som framgått av det som sagts i det tidigare angående återkallelse och ändring av tillstånd avses inte utebliven avgiftsbetalning utgöra grund för återkallelse av tillstånd. En utebliven avgiftsbetalning bör således i stället föranleda indrivning i vanlig ordning.

Övriga kostnadsfrågor

Mitt förslag i frågan om överklagande (avsnitt 4.15) innebär att domstolarna kommer att tillföras nya målgrupper. Vidare ges genom förslaget till telelag andra rättsvårdande instanser särskilda uppgifter.

Såvitt avser förslaget till telelag kan antalet överklaganden till allmän förvaltningsdomstol förväntas bli ytterst begränsat. Detta gäller bl.a. på grund av regleringens inriktning, som kan antas innebära att det under ett

antal år framöver endast kommer att finnas ett mindre antal aktörer som är tillståndsskyldiga, och att tillstånd endast undantagsvis avses kunna vägras. I sammanhanget bör beaktas även den medlande roll som tillståndsmyndigheten (Telestyrelsen) föreslås få när det gäller bl.a. villkor för samtrafik. Med hänsyn till det fåtal mål som kan förväntas i domstolarna till följd av bestämmelserna i telelagen bör kostnaderna härför i vart fall under de första åren kunna rymmas inom ramen för nuvarande anslag. Jag gör samma bedömning beträffande de uppgifter inom nya verksamhetsområden som andra rättsvårdande organ får enligt den föreslagna lagen. Framhållas bör dock att situationen på sikt kan komma att ändras, när antalet aktörer på telemarknaden ökar. En sådan utveckling torde motivera att särskilda resurser tillförs rättsväsendet. Det bör därför sedan den föreslagna lagen varit i kraft under en tid av minst två år, närmare undersökas om denna medfört ändrad arbetsbelastning av betydelse i detta sammanhang för bl.a. domstolarna.

Förslaget till lag om radiokommunikation torde inte leda till någon ökning av totalkostnaderna för staten. Antalet ärenden som överklagas till regeringen enligt gällande ordning är mycket begränsat. Den ökning av resursbehovet på domstolssidan som kan följa med den nya målgruppen torde i huvudsak balansera mot ett minskat resursbehov inom regeringskansliet för avgörandet av dessa frågor. Kostnadseffekterna för domstolsväsendet av förslaget till lag om radiokommunikation bör undersökas vid samma tidpunkt som i fråga om telelagen.

Inte heller i övrigt anser jag att de förslag som lämnas leder till kostnadsökningar som nu kräver särskild finansiering.

Anmärkas här bör den ändring som föreslås i fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Den innebär att byggnader som används i Televerkets verksamhet inte kommer att undantas från skatteplikt sedan verket bolagiserats.

Andra lagstiftningsfrågor

4.17 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning m.m.

4.17.1 Nuvarande ordning

Jag har i det tidigare (avsnitt 4.10.1) redovisat föreskrifterna i 2 kap. 6 § regeringsformen som gentemot det allmänna ger varje medborgare ett skydd mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Bestämmelsen ger motsvarande skydd mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Skyddet kan begränsas genom föreskrifter i lag.

I rättegångsbalken finns en utförlig lagreglering i fråga om de tvångsmedel som står till myndigheternas förfogande vid förundersökning. I 27 kap. rättegångsbalken återfinns bestämmelserna om beslag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. I kapitlets inledande paragraf anges att tvångsmedel enligt kapitlet får beslutas endast om skälen för åt-

gården uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Prop. 1992/93:200

Regleringen av beslag i brottsutredande verksamhet finns i kapitlets 1–17 §§.

Enligt 3 § får brev, telegram eller annan försändelse som finns i Postverkets eller Televerkets vård tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i minst ett år och försändelsen hos mottagaren skulle vara underkastad beslag. Det krävs inte att försändelsen finns på en post- eller telefonstation utan bestämmelsen är tillämplig från det att försändelsen lämnats in för befordran till dess att den avlämnats till adressaten.

I 4 § regleras befogenheten att verkställa beslag i vissa fall. Enligt huvudregeln får föremål som påträffas tas i beslag endast efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål får emellertid även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman, dock inte i fråga om försändelse i "post- eller telegrafverkets vård".

Beträffande försändelser som väntas komma in till "post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt" får enligt 9 § rätten förordna att försändelsen, när den kommer in, skall hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts.

I 11 § anges att om den från vilken beslag sker inte är närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål underrättas. Avser beslaget en försändelse hos "post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt" skall mottagaren underrättas så snart det kan ske utan men för utredningen. Om avsändaren är känd, skall även denne underrättas.

Den närmare regleringen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns i kapitlets 18–24 §§.

Hemlig teleavlyssning innebär att samtal eller andra telemeddelanden, som befordras av Televerket till eller från en viss telefonapparat eller annan teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller upptas genom ett tekniskt hjälpmedel (18 §). Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet lämnas av Televerket om samtal eller andra telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss telefonapparat eller annan teleanläggning eller att en sådan anläggning stängs av för samtal eller meddelanden (12 §).

I samband med att bestämmelserna om hemlig teleavlyssning fick sin nuvarande utformning och bestämmelserna om hemlig teleövervakning infördes i rättegångsbalken (prop. 1988/89:124) uttalade departementschefen bl.a. att dåvarande ordning i de flesta hänseenden var väl avvägd, att någon genomgripande nyordning inte var nödvändig och att man – när det gällde den lagtekniska lösningen – borde anknyta till rättegångsbalkens dåvarande regler och bygga ut dem i den mån det behövdes. Hon betonade vidare att omsorgen om bl.a. den personliga integriteten medför att telefonavlyssning måste begränsas till att vara ett hjälpmedel för att klara upp vissa, i regel mycket grova brott, men att sådan avlyssning inte heller i de fallen skulle få användas när avlyssningen är av ringa värde från utredningssynpunkt. Hon pekade därvid på den risk som finns för misstro och ryktesspridning bland medborgarna, om tilliten till att telefonhemligheten respekteras skulle rubbas och uttalade att den sekre-

tess som är nödvändig för att tvångsmedlet skall fungera gör det särskilt angeläget att reglerna inte är tånjbara och att beslutsförfarandet såvitt möjligt garanterar en korrekt tillståndsgivning.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagare och får ske vid förundersökning endast om någon är skäligen misstänkt för brott av visst allvarligt slag och om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Till skillnad från den nuvarande regleringen i 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) om utlämnande i vissa fall av sekretessbelagda uppgifter som angår misstanke om brott, enligt vilken förutsätts att uppgifterna finns tillgängliga hos Televerket när uppgifterna begärs, avser bestämmelserna om hemlig teleövervakning att uppgifterna lämnas kontinuerligt under en viss framtida period som bestäms av rätten.

4.17.2 Ändrad reglering i fråga om tvångsmedel som rör televerksamhet m.m.

Mitt förslag: Bestämmelserna i 27 kap. 3–4, 9 och 11 §§ rättegångsbalken i fråga om beslag som rör tele- och postverksamhet ändras så att de kommer att gälla generellt beträffande post- och telebefordringsföretag oavsett om de drivs i allmän eller enskild regi.

Tillämpningsområdet för bestämmelserna i 27 kap. 18–19 §§ rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utvidgas så att de kommer att omfatta telemeddelanden som befordras via ett allmänt tillgängligt telenät resp. uppgifter om sådana meddelanden som expedierats eller beställts till eller från en viss teleanläggning som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät.

En ny bestämmelse införs i 27 kap. rättegångsbalken som möjliggör att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan utföras hos enskilda företag som bedriver televerksamhet inom allmänt tillgängliga telenät.

En bestämmelse om tystnadsplikt i enskild televerksamhet för uppgift som hänför sig till tvångsmedelsanvändning enligt 27 kap. 9, 18 och 19 §§ rättegångsbalken, dvs. en huvudsaklig motsvarighet till vad som i dag gäller enligt sekretesslagen för Televerkets medverkan vid sådan tvångsmedelsanvändning, införs i tel lagen. Meddelarfriheten inskränks beträffande uppgift som omfattas av denna tystnadsplikt i samma omfattning som i dag gäller inom Televerket genom ett tillägg i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Telelagsutredningens förslag överensstämmer i sak med mitt utom i fråga om tillämpningsområdet för bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, där utredningens förslag omfattar telemeddelanden och uppgifter om sådana som utväxlas inom alla telenät med endast den begränsning som följer av proportionalitetsprincipen enligt 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken samt i fråga om tystnads-

plikten för uppgifter som hänför sig till tvångsmedelsanvändningen, där utredningen inte föreslagit att denna skall ha företräde framför meddelarfriheten.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte framfört några erinringar mot utredningens förslag. De remissinstanser som har yttrat sig i dessa frågor har främst uppehållit sig vid integritetsaspekter och frågor om verkställighet. *Hovrätten för Övre Norrland* har ifrågasatt om inte så starka integritetsskäl kan göras gällande att bostadsintern telekommunikation uttryckligen bör undantas från hemlig teleavlyssning. *Riksdåklagaren* har i fråga om den föreslagna tystnadsplikten i detta sammanhang anfört att de begränsningar i meddelarfriheten som föreskrivs i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) vad avser vissa tvångsmedel också bör gälla på motsvarande sätt för de fall som omfattas av förslaget. Han har även kritiserat begagnandet av uttrycket "befordringsföretag". *Datastraffrättsutredningen* har framfört att regleringen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning åtminstone i någon utsträckning bör kunna anknytas till allmänt tillgängliga telenät och att telemeddelanden inom en bostad bör undantas från hemlig teleavlyssning. *Därjämte* har *Datastraffrättsutredningen* liksom *Rikspolisstyrelsen* framfört synpunkter som sammanhänger med regleringen rörande verkställigheten av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning hos enskilda teleföretag.

Skälen för mitt förslag: En väsentlig utgångspunkt för den nuvarande regleringen i 27 kap. rättegångsbalken avseende tvångsmedelsanvändning i frågor som angår televerksamhet och i fråga om beslag även postverksamhet är att den i huvudsak är begränsad till offentligrättsligt reglerad verksamhet, nämligen Televerkets och Postverkets. En annan viktig utgångspunkt för denna reglering är att den innefattar en från integritetssynpunkt noggrann avvägning mellan motstående intressen. När det gäller de mycket allvarliga ingrepp i den personliga integriteten som hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning innebär har denna avvägning skett mot den bakgrunden att användningen av dessa tvångsmedel är begränsad till anläggningar i det av Televerket förvaldade allmänna telenätet.

I likhet med utredningen anser jag att bolagiseringen av Televerket och ytterligare förekomst av enskilda företag som bedriver televerksamhet nödvändiggör en ändrad reglering som omfattar företag i såväl allmän som enskild regi. När det gäller bestämmelserna om beslag av brev och andra försändelser finner jag av samma skäl som jag anfört i fråga om ändringen i 4 kap. 8 § brottsbalken det naturligt att göra denna ändring redan nu utan att avvakta en bolagisering av Postverket och en samlad postlagstiftning. Även i fråga om uttrycket "post- eller telebefordringsföretag" gör sig i huvudsak samma skäl gällande här som i fråga om ändringen i 4 kap 8 § brottsbalken. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

Datastraffrättsutredningen, som haft att överväga vilka ändringar som behövs i de straff- och processrättsliga reglerna mot bakgrund av utvecklingen inom data- och teletekniken, har i betänkandet *Information och den nya InformationsTeknologin* (SOU 1992:110) föreslagit bl.a. en sådan ändring i bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig

teleövervakning att sådana tvångsmedel inte får användas för sådana telemeddelanden som befordras med hjälp av teleanläggning som inte kan användas för kommunikation via allmänt tillgängliga nät. Enligt utredningen är syftet med detta förslag att utesluta avlyssning av helt intern telekommunikation såsom interna snabbtelefoner i en bostad. Däremot omfattas enligt förslaget alla andra nät, även de som inte är allmänt tillgängliga, dvs. också privata företagsnät avsedda huvudsakligen för intern tele- och datatrafik, men som också kan användas för utväxling av telemeddelanden via ett allmänt tillgängligt telenät. Datastraffrättsutredningen har i sitt betänkande också föreslagit verkställighetsregler som är mer långtgående än Telelagsutredningens förslag. Datastraffrättsutredningens synpunkter på Telelagsutredningens förslag har i huvudsak motsvarande innehåll.

Telelagsutredningens förslag sträcker sig ännu längre och omfattar telemeddelanden som utväxlas inom alla telenät med endast den begränsning som följer av proportionalitetsprincipen enligt 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken.

Som argument för denna vidsträckt möjlighet till dessa från integritets synpunkt ingripande tvångsmedel har i första hand framförts att det föreligger svårigheter att begränsa inkopplingen av avlyssningsutrustning till allmänt tillgängliga telenät, eftersom det skulle uppkomma en ökad mängd överskottsinformation om avlyssningsutrustningen inte kan kopplas till aktuell linje till ett icke allmänt tillgängligt telenäts växel, dvs. att begreppet "allmänt tillgängligt telenät" inte är ändamålsenligt för att kunna skilja mellan intern och extern kommunikation från ett privat nät. Som argument har vidare anförts att valet av verksamhetsform för t.ex. ett företags telekommunikationer inte bör leda till att de som har egna nät är undantagna från dessa tvångsmedel.

För egen del är jag inte helt övertygad av dessa argument. Det är i och för sig riktigt att mängden överskottsinformation ökar ju längre bort från källan, t.ex. en anläggning i ett uppkopplat internt nät, som avlyssningsutrustningen ansluts i ett allmänt tillgängligt nät. Emellertid skulle sådan avlyssning utanför ett sådant icke allmänt tillgängligt nät med ökad överskottsinformation som följd huvudsakligen anses vara utesluten till följd av den i 27 kap. 1 § rättegångsbalken lagstadgade proportionalitetsprincipen. En utvidgning av tillämpningsområdet för dessa tvångsmedel till att avse telemeddelanden i alla nät innebär också att den totala mängden överskottsinformation ökar, t.ex. vid hemlig teleavlyssning av en anläggning i IBM:s interna datanät eller motsvarande i Volvos interna telenät med överskottsinformation bestående bl.a. i företagshemligheter. Konsekvenserna av den föreslagna utvidgningen är med det utredningsmaterial som finns tillgängligt även i övrigt svåra att överblicka med avseende på integritetsintrång. En sådan utvidgning som den av utredningen föreslagna måste göras med utgångspunkt från samma noggranna överväganden mellan motstående intressen som den nuvarande till teleanläggningar i det allmänna telenätet begränsade regleringen.

Mot bakgrund av det anförda förordar jag att tillämpningsområdet för bestämmelserna i 27 kap. 18–19 §§ rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utvidgas endast i sådan utsträckning

att de kommer att omfatta telemeddelanden och uppgifter om sådana som befordras via ett allmänt tillgängligt telenät. En sådan avgränsning är fullt möjlig att genomföra utan avgränsningsproblem eftersom det vid den fysiska inkopplingen av avlyssningsutrustningen står klart att telemeddelanden befordras via ett allmänt tillgängligt telenät. Att meddelandet har sitt ursprung i eller är riktat till ett annat icke allmänt tillgängligt telenät eller befordras även via sådana nät kommer härvid att vara utan betydelse, eftersom avlyssningen och övervakningen sker i det allmänt tillgängliga nätet. Med den innebörd begreppet allmänt tillgängligt telenät getts i den allmänna motiveringen till telelagen (avsnitt 4.3.1) torde det inte uppstå några problem vid tillämpningen av bestämmelserna. Med denna avgränsning behövs inte heller något uttryckligt undantag för telemeddelanden inom en bostad. Den av mig förordade ordningen har också den fördelen att den så långt möjligt är likartad den nuvarande regleringen med hänsyn till avvägningen mellan motstående intressen från integritetssynpunkt i fråga om tillämpningsområdet.

Huruvida bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ändå bör ges en vidare tillämpning kan lämpligen tas upp i samband med beredningen av Datastraffrättsutredningens betänkande eller i annan särskild ordning. Detsamma gäller vad som från remissinstanserna framförts i fråga om verkställighetsregler. Med tanke på den fortsatta beredningen av Datastraffrättsutredningens betänkande anser jag att Telelagsutredningens förslag i detta hänseende för närvarande är tillräckligt.

I detta sammanhang bör också behandlas den särskilda fråga som Riksåklagaren tagit upp och som innebär att en motsvarighet till sekretesslagens begränsningar i meddelarfriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen bör införas i anslutning till den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt i enskild televerksamhet i fråga om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt, hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. I fråga om tystnadspliktsbestämmelsens sakliga innehåll som sådant ansluter jag mig till utredningens förslag.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen som rör meddelarfrihet gäller generellt medan bestämmelserna i 16 kap. 1 § sekretesslagen med de begränsningar i denna frihet som Riksåklagaren tänker på endast gäller i offentlig verksamhet. Jag delar Riksåklagarens uppfattning att den nya regleringen om tystnadsplikt för enskilda även i detta hänseende så långt möjligt bör motsvara den reglering som i dag gäller inom Televerket. I 16 kap. 1 § sekretesslagen bör således införas ett tillägg med sådan innebörd som Riksåklagaren angett.

Mitt förslag: Ledningsrättslagen förtydligas. Det görs klart att det går att få ledningsrätt för teleledningar som tillgodoser ett allmänintresse oavsett om de innehas av ett allmänt eller ett enskilt rättssubjekt.

Telelagsutredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Av remissinstanserna är det endast Svenska Kommunförbundet som har haft erinringar mot förslaget. Enligt Kommunförbundet innebär en utvidgning av ledningsrättslagens tillämpningsområde t.ex. att enskilda kabel-TV-företag tvångsvis kan ta kommunal gatumark i anspråk för sina ledningar. Kommunförbundet menar att en sådan situation innebär att oklarheter uppstår beträffande ledningsrättslagens ersättningssystem, eftersom det t.ex. inte är klarlagt i vilken utsträckning som en kommun kan kompensera sig för ökade underhållskostnader till följd av sättningar, ojämn asfaltkvalitet m.m. samt för de olägenheter i övrigt som hör samman med ingrepp i gatumark för olika ledningsarbeten. Enligt Kommunförbundet påverkas ersättningsfrågorna av om det rör sig om en mer allmännyttig verksamhet eller om det är fråga om kommersiell verksamhet. Innan ytterligare bedömningar görs om en utvidgning av lagens tillämpningsområde anser Kommunförbundet att ledningsrättslagens ersättningssystem måste ses över och anpassas till den nya situationen på teleområdet.

Skälen för mitt förslag: Bestämmelser om ledningsrätt finns i ledningsrättslagen (1973:1144) och ledningsrättskungörelsen (1973:1148). I 2 § ledningsrättslagen anges att lagen gäller för bl.a. allmän teleledning samt annan allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål och för elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som ingår i telekommunikationssystem. Ledningsrättslagen gäller inte om utrymme för ledning kan upplåtas med stöd av anläggningslagen (1973:1149).

I 35 § lagen anges att överlåtelse av ledning, för vilken ledningsrätt upplåtits, är giltig endast om överlåtelsen omfattar även ledningsrätten. Detta gäller emellertid inte om ledningen överlåtits för att tas bort. Vidare sägs att, om ledningsrätt överläts utan att den därmed avsedda ledningen samtidigt överläts, överlåtelsen är giltig endast om ledningen ännu inte byggts eller om den tagits bort.

Med hänsyn till den förebild som ledningsrättslagen har i motsvarande bestämmelser i expropriationslagen (1972:719) bör nämnas att enligt 2 kap. 2 § expropriationslagen expropriation får ske för att bereda utrymme för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation.

I motiven till ledningsrättslagen diskuterades frågan om vilka slags ledningar ledningsrätt skall kunna medges för (prop. 1973:157 s. 90 ff). Föredragande departementschefen anförde bl.a. följande:

De allmänna expropriationsrättsliga bestämmelserna om rätt att dra fram och behålla ledning är enligt min mening väl ägnade att tjäna som

— — —
Jag vill till en början understryka att ledningsrätt i allmänhet bör kunna medges endast under förutsättning att ledningen tillgodoser ett visst krav på allmänintresse. — — — Ledningsrätt bör enligt min mening kunna upplåtas för allmänna teleledningar. Televerket har tagit upp frågan om ledningsrätt för abonnentledning, dvs. ledning mellan telefonstation och telefonapparat eller telefonväxel. Televerket anser att expropriationsrätt inte kan medges för abonnentledning och att det därför inte heller synes kunna komma i fråga att upplåta ledningsrätt för sådan ledning. Jag vill erinra om att frågan om expropriationsrätt för teleledningar behandlades under förarbetena till ExL (prop. 1972:109 s. 74 och 198). Därvid uttalades att bestämmelserna i 2 kap. 2 § ExL om expropriationsrätt för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsl, transport eller annan kommunikation bl.a. täcker samtliga uppkommande behov av telegraf-, telefon- och andra svagströmsanläggningar i den mån dessa ingår i ett nät för den allmänna samfärdslens främjande. Expropriationsutredningen framhöll att det saknades anledning att göra principiell åtskillnad mellan huvudledningar och ledningar till enskilda abonnenter, men att den allmänna bedömningen av det föreliggande behovets styrka kunde utfalla olika alltefter ledningens karaktär. Mot bakgrunden av dessa uttalanden synes det enligt min mening inte vara uteslutet att medge expropriationsrätt för abonnentledning. En sådan ledning får i princip anses ingå i ett nät för den allmänna samfärdslens främjande och den bedömning som görs i det enskilda fallet kan mycket väl ge vid handen att behovet av ledningen är stort. I fråga om möjligheterna att upplåta ledningsrätt för abonnentledning bör gränsdragningen inte vara snävare än vid expropriation och jag förordar därför att ledningsrätt skall kunna upplåtas för alla slags allmänna teleledningar, alltså i princip även för abonnentledningar.

Såsom Telelagsutredningen har anfört talar det mesta för att man i framtiden har att räkna med att flera olika konkurrerande ägare eller innehavare av telenät kan förekomma. I det sammanhanget är att beakta att Televerkets verksamhet avses drivas i aktiebolagsform och att Televerket efter en sådan ändring är att se som ett privaträttsligt subjekt. Televerket kommer då inte längre att vara en del av det allmänna. De hittills allmänna teleledningarna kommer alltså inte att på samma sätt som för närvarande betecknas som statliga. Om ledningsrättslagen anses gälla endast för statliga teleledningar, är frågan om ledningsrätt kommer att kunna ges det bolagiserade Televerket avseende nya ledningar. Vidare är frågan vad som inträffar vid en bolagisering och överlåtelse i samband därmed av Televerkets tillgångar till bolaget. Enligt 35 § ledningsrättslagen är nämligen, som nyss nämnts, en överlåtelse av ledningar för vilka ledningsrätt upplåtits giltig endast om överlåtelsen omfattar även ledningsrätten.

Vissa av de uttalanden som har gjorts vid tillkomsten av ledningsrättslagen ger med beaktande av hänvisningen till expropriationslagen intryck av att andra nät än Televerkets nät – det allmänna telenätet – inte skulle kunna bli föremål för ledningsrätt. I vart fall torde det vara så att det vid tiden för lagstiftningsarbetet inte var aktuellt att beakta några andra telenät för den allmänna samfärdslens främjande än Televerkets nät. Om

det vid denna tidpunkt hade förekommit andra telenät av betydelse för den allmänna samfärdseln, är det möjligt att detta kommit till uttryck i lagtext och motiv. Det kan också sägas att anknytningen i ledningsrättslagens förarbeten till ett särskilt subjekt, på sätt som gjorts beträffande Televerket, får anses avvika från lagstiftningens uppbyggnad i övrigt. Den anknytningen har inte heller kommit till uttryck i lagtexten. I stället relateras däri förutsättningarna för ledningsrätt till det ändamål – allmänintresse – för vilket en ledning skall dras.

En teleledning för vilken ledningsrätt upplåtits kan, såsom angetts i det tidigare, inte med rättslig verkan överlåtas om inte ledningsrätten samtidigt går över till den nye ägaren. Vid en överlåtelse av det allmänna telenätet till Televerket i samband med bolagiseringen av verket, skall överlåtelsen således omfatta förekommande ledningsrätt. Utredningen pekar på att ledningsrätten då kommer att gå över till ett subjekt, beträffande vilket det får anses råda viss osäkerhet om det ursprungligen hade kunnat ges sådan rätt. På samma sätt anser utredningen att det inte kan anses stå helt klart att bolaget, även om det innehar det allmänna telenätet, kommer att kunna ges ny ledningsrätt för teleledningar enligt nuvarande lagstiftning.

Utredningen diskuterar vilka slutsatser som kan dras av rättsfallet NJA 1989 s. 650. Frågan i målet var om begreppet allmän teleledning i 2 § ledningsrättslagen kunde anses omfatta Televerkets ledningar för kabel-TV. Högsta domstolen prövade alltså inte om ledningsrätt skulle kunna ges för andra ledningar än Televerkets. Prövningen gällde närmare bestämt om med uttrycket allmän teleledning avsågs alla Televerkets ledningar, dvs. även ledningarna för kabel-TV, eller endast vissa ledningar. Med tanke på den frågeställning som HD hade att bedöma i målet får det anses naturligt att det förda resonemanget inskränker sig till möjligheten för Televerket att få ledningsrätt i vissa fall. HD, som kom fram till att ledningsrätt kunde ges för ledningarna, uttalade att det får antas att uttrycket allmän teleledning i ledningsrättslagen i princip omfattar alla teleledningar som Televerket förvaltar för statens räkning. HD hänvisade härvid till definitionen av uttrycket "det allmänna telenätet" i teleförordningen (1985:765). Det uttalandet gör enligt utredningen att det kan finnas anledning att ställa frågan om HD hade gjort samma bedömning om målet i stället hade gällt ett enskilt subjekts ansökan om ledningsrätt för ledningar för kabel-TV. Frågeställningen blir, anser utredningen, inte mindre aktuell om dessa ledningar kunnat användas även för att förmedla vanliga teletjänster.

Enligt utredningen gör de uttalanden som gjorts i förarbetena till ledningsrättslagen och expropriationslagen (se prop. 1972:109 s. 198 f) att det i dag inte med säkerhet kan sägas om ledningsrätt kan komma i fråga för andra teleledningar än de som Televerket, som en del av det allmänna, har hand om. HD:s uttalande i NJA 1989 s. 650 om innebörden i uttrycket allmän teleledning i ledningsrättslagen gör, menar utredningen, inte denna osäkerhet mindre. Utredningen understryker att det självfallet har betydelse i konkurrenshänseende om begreppet allmän teleledning i ledningsrättslagen anses omfatta endast statliga teleledningar av skilda slag. Redan osäkerheten om begreppets innebörd kan enligt

utredningen i viss mån sägas verka hämmande på konkurrensen. Till detta, anser utredningen, bör läggas att det inte kan anses givet hur det allmänna telenätet bör behandlas efter en bolagisering och eventuell privatisering av Televerket. Enligt utredningen finns det flera skäl som motiverar ett förtydligande beträffande möjligheten att få ledningsrätt för teleledningar. För egen del kan jag ansluta mig till vad utredningen har anfört om behovet av att förtydliga ledningsrättslagens tillämpningsområde såvitt avser teleledningar.

Utgångspunkten för att få ledningsrätt för teleledningar bör enligt min mening liksom för närvarande vara att ledningen tillgodoser *ett visst allmänintresse*. Det ändamål för vilket en ledning skall användas bör alltså tillmätas betydelse. Denna utgångspunkt stämmer överens med ledningsrättslagens övergripande syfte. När allmänintresset beaktas bör hänsyn tas till att telekommunikation i många olika former spelar en allt viktigare roll i samhället. Goda telekommunikationer anses i dag vara grundläggande för att samhällslivet i skilda hänseenden skall fungera tillfredsställande. Ledningsrätt bör således kunna upplåtas för varje teleledning som tjänar ett allmänintresse eller ett allmänt ändamål. Detta bör gälla oavsett vem som är ägare till den ledning för vilken ledningsrätt söks.

Att ändamålet är avgörande för förutsättningarna att få ledningsrätt för teleledningar innebär självfallet gränsdragningsproblem. Dessa skiljer sig emellertid inte från de olika avvägningar som i dag får göras vid en tillämpning av ledningsrättslagen både beträffande ändamål och andra frågor. Exempelvis skall det enligt 6 § i lagen prövas om olägenheterna av en upplåtelse från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. En bedömning av om bl.a. ett allmänintresse föreligger måste alltid göras på grundval av de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. Utöver det som nyss sagts bör viss vägledning för bedömningen av förutsättningarna för ledningsrätt kunna fås vid en jämförelse med de syften som det allmänna telenätet i dag tjänar. Beaktas bör även det som angetts i motiven till ledningsrättslagen om ledningsrätt för abonnentledningar.

En motsvarande anpassning till den nya situationen på telemarknaden bör göras beträffande förutsättningarna att få ledningsrätt för sådana starkströmsledningar som ingår i telekommunikationssystem.

När det gäller förutsättningarna för ledningsrätt för teleledningar finns det anledning att särskilt framhålla betydelsen av den snabba tekniska utvecklingen på telekommunikationsområdet. På sätt som nyss nämnts har HD i ett visst fall kommit fram till att ledningsrätt kan ges för ledningar för kabel-TV. Telemeddelanden förmedlas i dag med olika tillämpningar i Televerkets nät – det allmänna telenätet – eller i andra nät. Det är redan nu tekniskt möjligt att förmedla vanliga teletjänster via de nät för kabel-TV som finns. Ett stort och ökande antal tjänster bjuds ut på marknaden och det är bara en tidsfråga innan nya teletjänster och tillämpningar för överföring av telemeddelanden dyker upp. Utvecklingen leder till att gränserna mellan olika former av telekommunikation suddas ut. Dessa förhållanden bör beaktas vid prövning av förutsättningarna för ledningsrätt. Mot denna bakgrund får rättstillämpningen anpassas till de

förhållanden som råder då ledningsfrågan i det enskilda fallet skall avgöras. Som jag ser det är det således inte meningsfullt att nu försöka ta ställning till om det ena eller andra sättet att förmedla telemeddelanden kan bli föremål för ledningsrätt. I förekommande fall får ställning tas till bl.a. frågan om det grundläggande kravet på att en ledning avser ett allmänt ändamål är uppfyllt. Genom den ändring i ledningsrättslagen som jag föreslår undanröjs emellertid den oklarhet som råder om möjligheten för andra än Televerket att få ledningsrätt för teleledningar. Inom ramen för ledningsrättslagens tillämpningsområde skapas härigenom förutsättningar för konkurrens på lika villkor.

Framhållas bör i detta sammanhang att det är av största vikt att man i fråga om ledningsrätt i första hand söker åstadkomma frivilliga uppgörelser mellan de i saken intresserade parterna. I möjligaste mån bör man knyta an till och ta till vara de fördelar som ligger i att frivilliga överenskommelser träffas om ledningsrätt och ersättning härför. Härigenom underlättas, påskyndas och förbilligas förfarandet och även från psykologisk synpunkt framstår det som betydelsefullt att en frivillig uppgörelse träffas mellan parterna. I förarbetena till ledningsrättslagen och andra lagar, såsom fastighetsbildningslagen (1970:988), där ett förrättningsförfarande används, har starkt understrukits betydelsen av frivilliga överenskommelser. Det som nu har sagts är väsentligt inte minst mot bakgrund av det ökade antal intressenter (nätägare) som kan förutses i framtiden. Ytterligare bör framhållas att det är av vikt att dessa i möjligaste mån samverkar för att därigenom uppnå koordination och minsta möjliga intrång och olägenhet för de fastighetsägare som berörs. På detta sätt och i denna form bör de olägenheter som Svenska Kommunförbundet har framhållit som väsentliga kunna begränsas. Samtidigt bör sägas att jag inte delar Kommunförbundets uppfattning att det föreslagna förtydligandet av ledningsrättslagen förutsätter en översyn av lagens ersättningssystem. Den skillnad som Kommunförbundet gör mellan allmännyttig och kommersiell verksamhet görs inte i den föreslagna ändringen i ledningsrättslagen. Grunden för ledningsrätt för teleledningar är i stället att ledningarna i varje enskilt fall tillgodoser ett visst krav på allmänintresse. I denna del innebär förslaget alltså inte någon ändring i förhållande till vad som gäller i dag.

När det gäller utformningen av författningstexten vill jag i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på den terminologi som används i förslaget till telelag. Tillståndsplikten har där knutits till begreppet allmänt tillgängligt telenät, varmed förstås telenät, som står till förfogande för användning av allmänheten. Såsom jag har framhållit nyss är ledningsrättslagen uppbyggd så att den tar sikte på det ändamål av allmän karaktär som en ledning skall tjäna. Man kan tänka sig ledningar som tjänar ett allmänt ändamål men som ändå inte faller under begreppet allmänt tillgängligt telenät, t.ex. försvarets nät. Mot denna bakgrund anser jag det vara motiverat att låta ledningsrättslagen omfatta teleledning som ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål.

Mitt förslag: Det i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer lämnade bemyndigandet att meddela föreskrifter om telekommunikationer utmönstras.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler och i 2 kap. 2 § fastighets-taxeringslagen (1979:1152) anpassas på skilda sätt till ombildandet av Televerket till aktiebolag och, beträffande den förstnämnda lagen, till förekomsten av ytterligare enskilda företag.

Bestämmelsen i 10 § förvaltningslagen (1986:223) i fråga om när ett telegram anses komma in till en myndighet ändras så att den likställer alla företag som driver televerksamhet.

Bestämmelserna i 20 och 22 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll i fråga om vissa tvångsmedel mot utlämning ändras så att de kommer att gälla beträffande befordringsföretag.

Ikraftträdandebestämmelsen i lagen (1992:1527) om teleterminal-utrustning ändras så att lagen träder i kraft den 1 juli 1993.

Ikraftträdandebestämmelsen i lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100) ändras så att även denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Telelagsutredningens förslag överensstämmer i väsentliga delar med mitt. Mot bakgrund av utredningens uppdrag är förslaget emellertid mindre omfattande än mitt.

Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag i de delar det överensstämmer med mitt innefattar inte några invändningar i sak med det undantaget att *Riksåklagaren* även i detta sammanhang har kritiserat begagnandet av uttrycket "befordringsföretag".

Skälen för mitt förslag: Utgångspunkten för den övervägande delen av de övriga lagstiftningsåtgärder som behövs är att anpassa den nuvarande ordningen till den nya situationen med Televerkets verksamhet överförd till aktiebolag och till att den huvudsakliga televerksamheten i landet härfter inte längre kommer att bedrivas av en myndighet utan av enskilda företag, Telia AB och andra teleoperatörer.

Lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer

Genom de bemyndiganden som ges i förslagen till telelag och lag om radiokommunikation i förening med dem som ges i lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning föreligger inte längre något behov av det särskilda bemyndigandet i fråga om telekommunikationer som finns i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

Det till aktiebolag ombildade Televerket bör i likhet med andra företag som bedriver televerksamhet inte vara undantaget från skatteplikt för specialbyggnader som används i verksamheten. Fastighetstaxeringslagen bör ändras i enlighet härmed.

Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler gäller enligt dess 1 § verksamheten hos regionala alarmeringscentraler som har till syfte att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer och som har upprättats efter avtal med Televerket. Det avtal som åsyftas är ett konsortialavtal mellan Televerket för statens räkning, Teleinvest AB, Svenska Kommunförbundet, Förenade Kommunföretag AB och Landstingsförbundet om SOS Alarmering AB. När nu Televerket ombildas till aktiebolag bör i lagens 1 § staten anges som avtalspart istället för Televerket. Lagens 2 §, som reglerar alarmeringscentralernas rätt att avlyssna, spela in och avbryta vissa telefonsamtal som befordras genom Televerket, bör ändras till att avse telefonsamtal som befordras via allmänt tillgängliga telenät.

Förvaltningslagen (1986:223)

Bestämmelsen i 10 § förvaltningslagen (1986:223) i fråga om när ett telegram anses komma in till en myndighet bör anpassas till den nya situationen med i huvudsak enskilda företag som driver televerksamhet.

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Bestämmelserna i 20 och 22 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll i fråga om vissa tvångsmedel mot utlänningskontroll bör anpassas till den nya situationen på teleområdet på motsvarande sätt som 4 kap. 8 § brottsbalken och vissa av bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken, dvs. de bör ändras till att avse befodringsföretag.

Lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning

Regeringen har getts bemyndigande att sätta i kraft lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning. Genom den anknytning till EES-avtalet som lagen fått i det lagstiftningsärendet (prop 1992/93:72, bet. 1992/93:TU13, rskr. 1992/93:94) har lagen tidigare ansetts inte kunna sättas i kraft förrän samtidigt som detta avtal träder i kraft.

Lagen om teleterminalutrustning är utformad med utgångspunkt från att skapa ett förbättrat svenskt system för den statliga kontrollen av teleterminalutrustning och samtidigt ge möjlighet att genom bemyndiganden

införliva EG:s regler om teleterminaler parallellt med den svenska ordningen om och när ett EES-avtal träder i kraft. Den dag ett EES-avtal träder i kraft kommer regelsystemet för sådan teleterminalutrustning som omfattas av terminaldirektivet (91/263/EEG) att kompletteras av bl.a. lagen (1992:1119) om teknisk kontroll och lagen (1992:1534) om EG-märket, som inte kommer att sättas i kraft förrän vid denna tidpunkt. Lagen om teleterminalutrustning har emellertid medvetet gjorts fristående från dessa och andra lagar med särskild anknytning till EES-avtalet. Lagen innehåller inga hänvisningar till EES-avtalet, till rättsakter som omfattas av detta eller till andra författningar med anknytning till EES. Lagen är således inte beroende härav för tillämpningen.

Genom det nya systemet enligt lagen om teleterminalutrustning och den förordning som jag avser föreslå regeringen att utfärda med stöd av lagens bemyndiganden kommer det att skapas möjlighet för Telestyrelsen att med stöd av bemyndiganden införa regler huvudsakligen för nationell utrustning. Över 80 procent av den totala marknaden för teleterminalutrustning kommer att utgöras av sådan utrustning som inte berörs av EG:s bestämmelser under många år framöver. Det nya regelsystemet ger även möjlighet för Telestyrelsen att införa föreskrifter beträffande utrustning som kommer att omfattas av ett EES-avtal om och när ett sådant träder i kraft.

Redan på grund av det anförda men också med beaktande av det samband som det nya väsentligen förbättrade regelsystemet i fråga om den statliga kontrollen av teleterminalutrustning har med det föreslagna nya regelsystemet i övrigt bör lagen om teleterminalutrustning träda i kraft samtidigt som övriga författningar.

Lag om ändring i lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Regeringen har getts bemyndigande att sätta i kraft lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100). Genom den anknytning till EES-avtalet som lagen fått i det lagstiftningsärendet (prop. 1992/93:120, bet. 1992/93:KU11, rskr. 1992/93:77) har lagen tidigare inte ansetts kunna träda i kraft förrän samtidigt som detta avtal träder i kraft.

Regeringen har i proposition 1992/93:167 om rätt för Statens Bostadsfinansieringsbolag, SBAB, att besluta i frågor om statligt reglerade lån för bostadsändamål, m.m. bland annat föreslagit att lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100) skall ändras och delvis träda i kraft den 1 juli 1993.

På grund av lagtekniska omständigheter bör återstående ändringar i lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100) som ännu inte satts i kraft sättas i kraft samtidigt som de nu föreslagna ändringarna i sekretesslagen. Detta kommer inte att få några faktiska konsekvenser, eftersom sekretessen enligt de redan beslutade ändringarna i 8 kap. 6 §, 9 kap. 3 § och 16 kap. 1 § är knutna till EES-avtalet och därför inte kommer att bli tillämpliga innan EES-avtalet trätt i kraft.

5.1 Tidigare överväganden och genomförda utredningar

Frågan om lämplig verksamhetsform för Televerket i en förändrad marknadssituation har behandlats i olika sammanhang under de senaste åren. Jag vill här återknyta något till den redovisning som inledningsvis lämnats för tidigare överväganden och gjorda utredningar (se avsnitt 1).

Behovet av en förnyelse av Televerkets verksamhetsform redovisades av regeringen i prop. 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt. Våren 1991 angav riksdagen att det fanns starka skäl som talade för att Televerket ombildades till aktiebolag men att en sådan förändring måste föregås av analysen bl.a. i fråga om förutsättningarna för statsmakterna att säkerställa de telepolitiska målen. I maj samma år tillkallade min företrädare efter regeringens bemyndigande en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till lagstiftning och ändrad reglering i övrigt inom telekommunikationsområdet – Telelagsutredningen (K 1991:03).

Behovet av överväganden inför en bolagisering av Televerket framhölls även av riksdagens revisorer (förs. 1990/91:20, jfr förs. 1991/92:17).

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 7) föreslog regeringen att Televerket skulle ombildas till aktiebolag den 1 januari 1993 och angav att regeringen avsåg att förelägga riksdagen en samlad redovisning av åtgärder och förslag inför bolagiseringen. Mot bakgrund härav godkände riksdagen vad regeringen anfört om bolagsbildning av Televerket (bet. 1991/92:TU20, rskr. 1991/92:312).

Regeringen återkom till riksdagen i oktober år 1992 (prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152). Regeringen angav då att ett förslag till bolagsbildning och telelag skulle komma att presenteras för riksdagen i sådan tid att bolagsbildningen och telelagen skulle kunna träda i kraft den 1 juli 1993.

Ett antal utredningar och analyser har genomförts som underlag för bolagsbildningen i enlighet med riksdagens riktlinjer. Här bör nämnas att regeringen i maj år 1992 tillsatte en särskild expertgrupp inom regeringskansliet med uppgift att närmare utreda de konstitutionella aspekterna vid en ändrad verksamhetsform för Televerket, Postverket och Statens järnvägar. Resultatet av gruppens arbete redovisas i promemorian Bolagisering av affärsverk, konstitutionella aspekter (Ds 1992:101).

Här bör även nämnas den analys av villkoren för utveckling av en effektivare telemarknad och valmöjligheter för en reglering av marknaden (Swedish Telecommunication Services – Promoting an efficient market, Gemini Consulting), som genomfördes inom Kommunikationsdepartementet. Detta arbete finns redovisat i promemorian Svensk telemarknad i förändring (Ds 1992:86). Särskilda analyser avseende förutsättningarna för konkurrens på telefoniområdet genom en utveckling av Televerkets kabel-TV-verksamhet samt i fråga om förutsättningarna för ökad konkurrens på utrustningsmarknaden har genomförts (Swedish Telecommunications – Promoting sustainable competition in the customer premises equipment market, Gemini Consulting). Frågan om prisreglering av telefonitjänsten har utretts särskilt, bl.a. av konsultföretaget

CEPRO. Vidare har det nya bolagets övergripande struktur och inriktning, erforderliga avtal mellan staten och bolaget m.m. behandlats i arbetsgrupper med företrädare för regeringskansliet och Televerket.

Bolagiseringen av Televerket innefattar en rad tekniska frågor. Det gäller t.ex. val av förvärvsmetod, värdering av tillgångar och skulder samt utformning av avtal. Arbetet har i denna del utförts inom Kommunikationsdepartementet med stöd av externa experter inom områdena för redovisning och affärsjuridik.

5.2 Televerkets organisation och verksamhet

Allmänt

Televerkets huvuduppgifter kommer till uttryck i 1 § förordningen (1988:348) med instruktion för Televerket. Här sägs att verket har till uppgift att *driva telerörelse och därmed sammanhängande verksamhet samt att förvalta statliga teleanläggningar*. Från och med den 1 juli 1992 har en av Televerkets tidigare huvuduppgifter att som statlig myndighet svara för att möjligheten till radiokommunikation utnyttjas på bästa sätt tagits över av Telestyrelsen.

Inom ramen för Televerkets roll som funktionsansvarig myndighet för telesystemet har verket genom riksdagsbeslut fått ett särskilt ansvar för standardiseringen på telekommunikationsområdet (prop. 1984/85:158 s. 10, bet. 1984/85:TU28, rskr. 1984/85:382). En sådan uppgift har även lagts på Telestyrelsen som enligt förordningen (1992:895) med instruktion för Telestyrelsen skall delta i det internationella standardiseringsarbetet.

I Televerkets övergripande ansvar för telekommunikationerna innefattas att Televerket skall initiera, finansiera och driva forsknings- och utvecklingsarbete inom telekommunikationsområdet (prop. 1981/82:106 och prop. 1984/85:158).

Som funktionsansvarig myndighet har Televerket också att beakta funktionshindrades tillgång till telenätjänster (prop. 1987/88:118, bet. 1987/88:TU28, rskr. 1987/88:402 och prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369).

Det övergripande ansvaret för telekommunikationerna i Sverige inbegriper att i såväl fred som krig leverera, sätta i drift och underhålla teleanordningar för totalförsvaret. Enligt 10 § i verkets instruktion skall Televerkets styrelse särskilt svara för att de krav beaktas som staten ställer på verksamheten med hänsyn till bl.a. totalförsvaret (jfr prop. 1991/92:102 s. 271 ff., bet. 1991/92:FöU12 s. 124).

Särskilt om organisationen och driften av telerörelsen

Huvuddragen i Televerkets organisation har lagts fast genom olika riksdagsbeslut. Enligt Televerkets instruktion bildar Televerket och de företag där staten genom verket direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande en affärsvervskoncern (4 §). Televervskoncernen är således

uppdelad i en affärsverksdel, Televerket, och en bolagsdel, Teleinvestgruppen.

Prop. 1992/93:200

Inom *Televerkets affärsverksdel* finns centrala och andra stabsenheter, geografiskt avgränsade resultatenheter (teleregioner) och vissa andra resultatenheter (divisioner). För närvarande finns åtta teleregioner i landet. Divisionerna är Division Nättjänster, Division Teletjänster, Division Televerket Radio, Division Personliga teletjänster, Division Materiel & Service samt Fastigheter.

De åtta teleregionerna svarar för att den primära televerksamheten fungerar, dvs. anläggning, underhåll, drift och försäljning. Varje region har en självständig ställning med ansvar för verksamheten inom sitt geografiska område och för det ekonomiska resultatet. Regionernas verksamhet indelas i två huvudaffärsområden, nämligen Nättjänster och Teletjänster.

Inom *Nättjänster* sköts drift, underhåll, utbyggnad och utveckling av telenätet och de tjänster som genereras i nätet, såsom taltelefoni, telefax och hyrda ledningar. *Teletjänster* säljer grundläggande tjänster och produkter till hushåll och företag över hela landet, t.ex. teleabonnemang för taltelefoni, företagsväxlar och andra teleterminaler. Respektive huvudaffärsområde inom teleregionerna bildar tillsammans med motsvarande centrala funktioner materieldivisionerna Teletjänster och Nättjänster. Televerkets radioverksamhet finns samlad i *Division Televerket Radio*. Exempel på tjänster är mobiltelesystemen NMT 450 och NMT 900, personsökningssystem och kustradio. (Televerkets organisation och verksamhet för distribution av rundradiosändningar har fr.o.m. den 1 juli 1992 tagits över av Svensk Rundradio AB.) Inom *Division Personliga teletjänster* säljs tjänster som nummerupplysning, telegram och telefonist-service.

Teleinvestgruppen består av moderbolaget Teleinvest AB och ett antal bolag. Gruppen har verksamhet inom i huvudsak fem olika sektorer nämligen säljrelaterad verksamhet, speciella nättjänster, industrisektor, programvara/hjälpmedel samt inom sektorn internationell konsultverksamhet. En mer utförlig redogörelse för Televerkskoncernens organisation och verksamhet per den 1 juli 1990 finns i betänkandet (SOU 1990:100) *Avtalsvillkor eller föreskrifter – En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor*, s. 231 ff.

5.3 Ombildningen av Televerket till aktiebolag

Mitt förslag: Televerket ombildas till aktiebolag per den 1 juli 1993. Samtliga aktier skall innehas av staten.

Regeringen ges bemyndigande att genomföra bolagiseringen. Televerkets verksamhet med tillgångar och skulder överförs till Telia AB respektive till de av Telia AB helägda dotterbolagen Telia Mobitel AB och Fastighets AB Telaris.

5.3.1 Televerkets verksamhetsform m.m.

Televerket driver statlig affärsverksamhet i särskild form, den s.k. affärsverksformen, som tillskapades genom 1911 års budgetreform. Detta innebär bl.a. att verkets ekonomiska omslutning inte redovisas över statsbudgeten. Verket är emellertid en integrerad del av den statliga verksamheten och fungerar som förvaltare av statlig egendom.

Enligt regeringsformens bestämmelser får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt och statens medel står till regeringens förfogande. Som en följd av detta skall investeringar och finansieringen av dessa ytterst beslutas av riksdagen. Televerket frikopplades tidigt från statsbudgeten i fråga om medel för investeringar och har därigenom givits flexibilitet i sin finansiering. Riksdagen godkänner emellertid Televerkets investeringsplaner.

För affärsverken gäller vidare särskilda bestämmelser om förvärv och försäljning av fast egendom samt om förvärv, försäljning och bildande av bolag. Regelverket har delvis anpassats till förhållandena inom respektive affärsverk.

Aktiebolagsformen är en internationellt vedertagen form för att bedriva affärsverksamhet. Aktiebolag är i strikt mening en företagsform för ekonomisk verksamhet där aktieägarnas ekonomiska ansvar för bolagets förpliktelser begränsas till det insatta kapitalet. Aktiebolagets verksamhet och förpliktelser styrs främst genom lagstiftning såsom aktiebolagslagen, bokföringslagen och olika skattelagar.

Jag har tidigare (avsnitten 2.1 och 2.2) redogjort för utvecklingen på telemarknaden nationellt och internationellt. Sammanfattningsvis är det faktorer såsom den tekniska utvecklingen inom teleområdet, efterfrågeförändringar och liberalisering som i samverkan har inneburit en förändrad marknadssituation. Genom teknisk utveckling och efterfrågeförändringar har antalet aktörer liksom utbudet av nya tjänster ökat, vilket har lett till en alltmer diversifierad och internationaliserad marknad. Med nya aktörer på telekommunikationsområdet följer större valfrihet för användarna. För dessa är det inte alltid tillräckligt med endast en inhemsk leverantör. De traditionella teleförvaltningarna är mot denna bakgrund inte längre de enda och självklara leverantörerna av telekommunikationslösningar till företag och allmänhet. Detta gäller i hög grad den svenska telemarknaden, som i allt större utsträckning har berörts av konkurrens och nya alternativ till Televerkets tjänster.

Den successivt förändrade marknadssituationen ställer krav på en utveckling av Televerkets verksamhetsform. Erfarenheten visar att de begränsningar som finns i affärsverksformen i fråga om t.ex. förvärv och försäljning av fast egendom, försäkringar och upplåning är komplicerade att lösa. Affärsverksformen begränsar vidare möjligheterna till ändamålsenliga former för samarbete och samägande i konsortier och allianser. Genom att bilda aktiebolag inom ramen för Televerketskoncernen har en del praktiska problem hittills kunnat lösas. Flexibiliteten i agerandet behöver emellertid vidgas ytterligare. En förnyelse och utveckling av

Televerkets verksamhetsform är således påkallad, dels av den nya situationen på telemarknaden, dels av behovet att möjliggöra en ändamålsenlig och effektiv styrning av verksamheten. Aktiebolagsformen är en lämplig associationsform för konkurrensutsatt verksamhet. Det är enligt min mening rimligt och angeläget att Televerket nu ges samma verksamhetsform som andra företag på telemarknaden, dvs. aktiebolagsformen. Det nya bolaget bör så långt jag nu kan överblicka vara helt statligt ägt.

I regeringens proposition om vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område (prop. 1992/93:132) behandlas bl.a. frågan om en uppdelning av Televerket i en nät- respektive en tjänstedel i samband med att Televerket ombildas till aktiebolag. En sådan åtgärd har i olika sammanhang framförts som nödvändig för att möjliggöra reell konkurrens på telemarknaden. En redovisning av motiv för respektive emot en uppdelning mellan telenät och tjänster finns i promemorian Svensk telemarknad i förändring, Ds 1992:86.

I propositionen görs bedömningen att en sådan åtgärd varken kan anses eftersträvarsvärd eller nödvändig för att få till stånd ökad konkurrens på den svenska telemarknaden. Förslag om att organisatoriskt avskilja Televerkets nät och i praktiken splittra verket i två delar överensstämmer inte med den faktiska tekniska utvecklingen inom telekommunikationsområdet. Den tekniska utvecklingen såsom utvecklingen av optofiberteknik, radioteknik och satelliter leder till ett minskat beroende av det allmänna telenätet. Delvis parallella nät har byggts upp av Banverket och Svenska Kraftnät. Vidare ökar integrationen mellan nät och teletjänster. Även om vissa teletjänster kan erbjudas relativt oberoende av nätet, kommer allt fler att vara helt integrerade med nätet i s.k. kombinerade tjänster. En uppdelning mellan nät och teletjänster skulle mot denna bakgrund sannolikt försvåra Televerkets produktutveckling och vara till nackdel för kunderna. Jag har mot denna bakgrund inte aktualiserat någon uppdelning av Televerket i samband med bolagsbildningen. Riksdagen lade propositionen i denna del till handlingarna (bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152).

En fråga som har utretts särskilt är möjligheten att skapa konkurrens på marknaden för telefoni genom en utveckling av Televerkets kabel-TV-verksamhet (jfr prop. 1992/93:132). Min bedömning är att möjligheterna att etablera alternativ till telefonitjänsten i det s.k. allmänna telenätet genom en vidareutveckling av Televerkets kabel-TV-verksamhet för närvarande är mycket begränsade. Det är mot den bakgrunden inte aktuellt att, av konkurrensskäl, vid bolagiseringen skilja kabel-TV-verksamheten från koncernen. Jag vill erinra om att kabel-TV-verksamheten den 1 januari 1992 fördes över från Televerket till ett av Teleinvest AB helägt dotterbolag, Svenska Kabel-TV AB.

Jag kommer i det senare (avsnitt 5.5) att redovisa förslag till vissa särskilda åtgärder för att utveckla konkurrensen på telemarknaden i Sverige.

Ombildningen av Televerket från affärsverk till aktiebolag innebär förändringar i första hand när det gäller statsmakernas styrning, insyn och kontroll. Vad beträffar statsmakernas styrning kan konstateras att en ombildning av Televerket till aktiebolag förutsätter styrning i andra former än dem som används för ett affärsverk. Det är i princip endast normgivning i form av lagstiftning som kan användas när det gäller aktiebolag. I övrigt kan styrningen av ett bolag ske genom bestämmelser i bolagsordningen, genom rösträtt på bolagsstämman och genom de av stämman valda styrelseledamöterna. Ett bolags verksamhet kan också begränsas eller ges viss inriktning genom avtal.

När det gäller insyn i verksamheten innebär bolagiseringen av Televerket att tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet inte längre blir tillämpliga. Allmänheten kan således inte, mot bolagets vilja, få tillgång till andra handlingar än de som förvaras hos Patent- och registreringsverket, dvs. främst redovisningshandlingar.

Inom statsförvaltningen utövas kontroll av flera organ, t.ex. av Riksdagens revisorer, Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och Riksrevisionsverket (RRV). När Televerket bolagiseras upphör kontrollen av JO, JK och RRV och ersätts av den kontroll som utövas av de av bolagsstämman valda revisorerna. Riksdagens revisorer kan emellertid även fortsättningsvis utöva kontroll. Telestyrelsen kommer med tillämpning av bestämmelserna i förslaget till telelag att kunna utöva viss kontroll över bolaget i dess egenskap av framtida tillståndshavare enligt telelagen.

Enligt min mening bör Telia AB så långt det är möjligt verka under samma förutsättningar som icke statligt ägda aktiebolag. Det är en uppgift för Telia AB:s styrelse att utforma mål och strategier för verksamheten. Eftersom staten äger majoriteten av aktierna i Telia AB kommer redovisning av verksamheten att lämnas till riksdagen genom de årliga redogörelserna för de statliga företagen. Avsikten är vidare att en av Riksrevisionsverkets auktoriserade revisorer skall utses som en av revisorerna i Telia AB.

Jag vill i detta sammanhang också informera om arkivfrågornas behandling i anslutning till att Televerket ombildas till aktiebolag. Enligt arkivlagen (1990:782) skall en myndighet som upphör inom tre månader överlämna sitt arkiv till en arkivmyndighet, om inte verksamheten överförs till en annan myndighet. När verksamhet som tidigare bedrivits i en statlig myndighet överförs till ett aktiebolag kan arkivmyndigheten enligt vad jag inhämtat låna ut de delar av arkivet som det nya bolaget behöver ha tillgång till. Det ankommer på Riksarkivet att utforma föreskrifter och villkor för lån och deposition hos bolag av handlingar. Tillgången för allmänheten till de allmänna handlingar som härrör från tiden före bolagiseringen och som inte omfattas av sekretess enligt bestämmelser i sekretesslagen (1980:100) säkerställs genom att ansvaret för dessa handlingar förs över till Riksarkivet. Enligt vad jag inhämtat pågår ett samråd mellan Televerket och Riksarkivet avseende arkivfrågor inför bolagiseringen av Televerket.

Härutöver bör nämnas en fråga som rör de fastigheter som Televerket förvaltar för statens räkning. I den mån dessa representerar kulturvärden kommer de att ges skydd som byggnadsminnen innan de överläts till det nya bolaget.

Jag har i dessa frågor samrått med chefen för Kulturdepartementet.

5.3.3 Överföringen av Televerkets verksamhet m.m. till aktiebolag

I enlighet med det föreslagna bemyndigandet blir det en uppgift för regeringen att genomföra bolagiseringen av Televerket och därvid bl.a. fastställa kapitalstruktur samt aktiekapitalets storlek i det nya aktiebolaget. Jag vill här informera om hur bolagiseringen är avsedd att genomföras.

Bolagiseringen av Televerket avses ske genom att Televerket i ett första steg ändrar firma på Teleinvest AB till Telia AB. I ett andra steg överlåter staten Televerkets verksamhet, tillgångar och skulder till Fastighets AB Telaris (fastigheterna), Telia Mobitel AB (radiodivisionen) och Telia AB (övrig verksamhet). Köpeskillingen erläggs genom ett kvittningsförfarande varvid staten får nyemitterade aktier i Telia AB. Överföringen av tillgångarna sker i huvudsak till bokförda värden.

Telia AB:s kapitalstruktur har betydelse för bolagets utvecklingsmöjligheter. Kapitalstrukturen bör ge en solid bas för bolagets verksamhet. Vidare bör kapitalstrukturen utformas så att prishöjande effekter undviks.

Den ingående balansen i Teliakoncernen beräknas uppgå till ca 57 miljarder kronor, varav det egna kapitalet uppgår till ca 15 miljarder kronor före avsättning för vissa skatter, avgifter och övriga extraordinära kostnader som följer av bolagsbildningen.

Avsikten är att överlåtelsen av Televerkets verksamhet, tillgångar och skulder skall regleras i ett avtal mellan staten å ena sidan och Telia AB, Fastighets AB Telaris och Telia Mobitel AB å andra sidan. Detta överlåtelseavtal skall bl.a. reglera

- vilka tillgångar och skulder samt rättigheter och åtaganden som överförs till respektive bolag,
- överföring av vissa avtalsförpliktelser såsom leverantörsavtal, abonnemangsavtal m.m. från Televerket till de nya bolagen,
- överföring av Televerkets immateriella rättigheter till bolagen,
- de nya bolagens förpliktelser beträffande Televerkets pensionsåtaganden samt borgens- och garantiförpliktelser,
- vissa skatte- och avgiftsfrågor i samband med överlåtelsen.

Avsikten är vidare att ett särskilt avtal skall upprättas mellan staten och Telia AB om förhållanden som är av tidsbegränsad karaktär och som inte regleras i överlåtelseavtalet. Jag kommer i det följande att närmare redogöra för frågor som avses regleras i det särskilda avtalet. Avtalet skall bl.a. omfatta pristak för telefonitjänsten (avsnitt 5.6) ansvaret för upprätthållande av olönsamma telefonautomater i glesbygd (avsnitt 5.8.1) samt vissa förhållanden av betydelse för utvecklingen av konkurrens på tele-

kommunikationsmarknaden (avsnitt 5.5). Överlåtelseavtalet och det särskilda avtalet avses tecknas före den 1 juli 1993.

Prop. 1992/93:200

Jag vill här informera om att Televerket inför bolagsbildningen redan under våren 1993 kommer att marknadsföra tjänster under namnet Telia.

Riksdagen har beslutat att Riksgäldskontoret skall ta över ansvaret för affärsverkens utestående statliga garantier i samband med ombildning till aktiebolag (prop. 1990/91:150 bil. I:1, bet. 1990/91:FiU30, rskr. 1990/91:386). Televerket garanterar i dag Teleinvest AB:s upplåning intill ett belopp om 19 miljarder kronor. Som en konsekvens av bolagsbildningen skall således, i enlighet med riksdagens beslut, de garantier Televerket ställt för Teleinvest AB:s upplåning överföras från Televerket till Riksgäldskontoret. Garantierna kommer därefter successivt att avvecklas. Avsikten är att löptiden på garantierna inte skall överstiga 24 månader vid den tidpunkt då Televerket ombildas till aktiebolag. Ingen garanti skall förfalla senare än den 31 december 1998. Som ersättning för att Riksgäldskontoret övertar garantierna skall Telia AB erlægga en marknadsmässig s.k. garantiavgift.

5.4 Målsättning och huvudinriktning m.m. för den nya koncernen

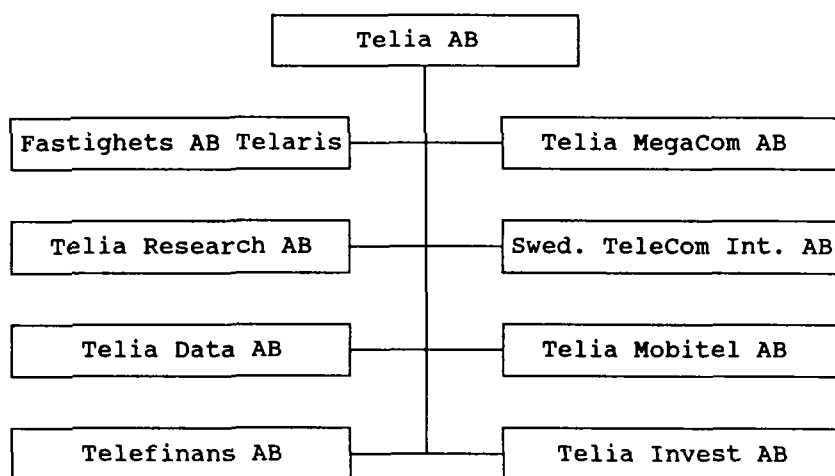
Jag har tidigare kortfattat redogjort för Televerkets nuvarande organisation och verksamhet (avsnitt 5.2). Med den redovisningen som bakgrund vill jag här informera om hur det bolagiserade Televerket är avsett att organiseras samt för verksamhetens målsättning och inriktning.

5.4.1 Koncernens organisation

Avsikten är att det skall bildas en koncern med Telia AB som moderbolag. Därutöver skall det finnas åtta helägda dotterbolag.

Moderbolaget, Telia AB, skall bestå av åtta teleregioner med de centrala matrisfunktionerna Division Nättjänster respektive Division Teletjänster. Härtill kommer Division Personliga Teletjänster, Division Materiel och Service samt Utbildningsenheten.

Division Nättjänster skall ansvara för drift, underhåll, utbyggnad och utveckling av telenätet och tjänster som genereras i nätet, t.ex. avseende telefoni, telefax och hyrda ledningar. Division Teletjänster skall ansvara för marknadsföring och service beträffande grundläggande teletjänster till hushåll och företag över hela landet, samt för kundplacerad utrustning såsom företagsväxlar och terminaler. Division Personliga Teletjänster skall ansvara för tjänster med personlig service av telefonister. Övriga enheter skall svara för moderbolagsinterna tjänster.



Bland de åtta dotterbolagen planeras bolag för rena koncerngemensamma funktioner såsom Fastighets AB Telaris (koncernens fastigheter), Telia Research AB (koncernens FoU-verksamhet) samt Telia Data AB (koncernens dataverksamhet).

Avsikten är att Telefinans AB även fortsättningsvis skall vara ett auktoriserat finansbolag som skall finansiera koncernens försäljning av produkter och utrustning till företag och organisationer.

Telia MegaCom AB planeras utgöra ett försäljningsbolag med ansvar för försäljning och marknadsföring till större kunder.

Swedish TeleCom International AB planeras svara för huvuddelen av koncernens internationella verksamhet.

Telia Mobitel AB planeras ha hand om mobila teletjänster.

Telia Investgruppen slutligen är avsedd att bestå av moderbolaget Telia Invest AB och ett antal specialiserade dotterbolag, däribland Teli AB, Telemedia AB, Telalarm AB och Svenska Kabel-TV AB.

5.4.2 Målsättningen och huvudinriktningen för verksamheten

De förändringar som nu föreslås på teleområdet innebär en precisering och renodling av statsmakernas telepolitiska ansvar respektive ansvaret för att skapa spelregler som möjliggör och stimulerar konkurrens inom teleområdet. Detta skapar förutsättningar för att renodla statens roll som ägare av Telia AB i förhållande till de intressen som statsmakterna i övrigt har att bevaka inom teleområdet.

Utgångspunkten för staten som ägare är att erhålla avkastning på det egna kapitalet. Det primära målet för verksamheten i Telia AB är därmed att ge en räntabilitet på eget kapital och utdelning till ägaren. Det är även viktigt att företagets effektivitet och finansiella styrka utvecklas gynn-

samt. Ekonomiska nyckeltal för att följa upp detta är bl.a. räntabilitet på sysselsatt kapital och soliditet. Prop. 1992/93:200

Under de senaste åren har telemarknaden utvecklats i riktning mot ökad konkurrens. Under samma tid har Televerket utvecklats mot en ökad grad av affärsmässighet och effektivitet. Den snabba och dynamiska utvecklingen på telemarknaden kommer att innebära fortsatt skärpta konkurrensförhållanden. Det är mot den bakgrunden nödvändigt att effektiviteten förbättras ytterligare. Målsättningen från ägarens sida bör vara att Telia AB på 2–3 års sikt uppvisar en effektivitet som är i paritet med välskötta större svenska industriföretag. Detta bör avläsas bl.a. genom nyckeltal som exempelvis räntabilitet på eget kapital, räntabilitet på sysselsatt kapital och soliditet.

Huvudinriktning för Telia AB bör, liksom i dag för Televerket, vara att erbjuda telekommunikationstjänster på den svenska telemarknaden. Bolaget bör direkt eller genom dotter- eller intressebolag bedriva denna verksamhet. Annan verksamhet än kärnverksamheten kan bedrivas under förutsättning att denna kompletterar huvudinriktningen och att den bidrar till att stärka koncernens lönsamhet. En annan förutsättning är att detta sker under ett rimligt risktagande. Med ett rimligt risktagande avses att denna verksamhet inte får bedrivas på bekostnad av kärnverksamheten.

5.4.3 Investeringar i telenätet

Televerket har till regeringen lämnat sin treårsplan för åren 1993–1995. Enligt Televerket överensstämmer dessa planer med den planerade inriktningen av verksamheten i Telia AB. Den planerade investeringsverksamheten i Telia AB kan sammanfattas på följande sätt.

Investeringarna för perioden 1993–1995 beräknas sammantaget uppgå till knappt 8 miljarder kronor per år, varav investeringar i det fasta telenätet avses uppgå till ca 4 miljarder kronor per år. Detta innebär att den planerade årliga investeringsnivån under perioden 1993–1995 beräknas motsvara 1992 års investeringsnivå. Under åren 1990 och 1991 var investeringsnivån ca 10 miljarder kronor per år. Minskningen fr.o.m. år 1992 beror främst på lägre utökningsbehov än tidigare till följd av lägre trafik tillväxt. Dessutom är investeringarna för mobiltelefoni och i fastigheter lägre.

Moderniseringen av telenätet är avsedd att ges hög prioritet. Moderniseringen sker i princip genom att stationer och linjenät digitaliseras. Under år 1992 beslutade Televerket att tidigarelägga slutförandet av digitaliseringen av telenätet med 15 år från år 2015 till år 2000.

Moderniseringen av stationer innebär bl.a. att elektromekaniska stationer ersätts av digitala AXE-växlar. Jämsides med kvalitativa förbättringar betyder detta att alla kunder, som är anslutna till en AXE-station, automatiskt får tillgång till Televerkets PLUS-tjänster t.ex. medflyttning, vidarekoppling, återuppringning och specificerad räkning. År 2000 kommer alla abonnenter att vara anslutna till stationer av AXE-typ. Följande sammanställning visar utvecklingen av antalet AXE-anslutna abon-

År	Antal abonnenter med AXE	Andel abonnenter anslutna till AXE
1990	2,3 miljoner	38 %
1991	2,8 miljoner	47 %
1992	3,3 miljoner	55 %
1995	—	85 %
2000	—	100 %

Också i linjenätet pågår införandet av digital teknik. Även här är målet att hela linjenätet, med undantag av lokallinjenätet, skall vara digitalt år 2000.

Vid sidan av digitaltekniken är det introduktionen av fiberoptiska kablar som inneburit den största tekniska innovationen inom telekommunikationsområdet. Det beror i första hand på att sådana kablar i förhållande till kostnaden för dem ger en mycket hög kapacitet jämfört med andra moderna transmissionsmedia.

Sedan år 1987 har Sverige som ett av de första länderna i världen ett rikstäckande digitalt långdistansnät som till stor del baseras på fiberoptiska kablar. Den kommande treårsperioden kommer enligt Televerkets planer att innebära en fortsatt satsning på fiberoptiska transmissions-system.

Mer kvalificerade anspråk från samhälle och näringsliv ställer också ökade krav på lokalnäten. Det handlar både om att kunna upprätthålla en mycket hög tillgänglighet och teknisk kvalitet samt att kunna möta en ökande efterfrågan på höghastighetsförbindelser för data- och bildkommunikation. För att kunna tillgodose dessa krav går Televerket konsekvent in för att bygga optobaserade lokalnät där kundbehoven finns, dvs. i första hand i större tätorter.

ISDN (Integrated Services Digital Network) innebär att olika nättjänster (telefoni, data och bild) kan erbjudas i ett och samma nät. Detta ger en möjlighet till rationalisering såväl för kunden som för nätoperatören. Ett pilotnät för ISDN är i drift och den kommersiella introduktionen beräknas ske under år 1993. Ungefär samtidigt öppnas ett nät mellan ett tjugotal länder i västra Europa där även Sverige ingår.

För att höja kvaliteten i nätet, även i utpräglad glesbygd, krävs nya tekniska lösningar som förenar småskalighet med hög kostnadseffektivitet. I samarbete med leverantörer bedriver Televerket ett omfattande utvecklingsarbete på detta område. Bland annat testas olika radiobaserade system. Satsningar på forskning och utveckling rörande teletekniska system anpassade för glesbygd genomförs under perioden 1993-1995.

Som jag har redogjort för i samband med förslaget till telelag bör de telepolitiska målen ges ett delvis nytt innehåll (se avsnitt 4.1). Det

statliga ansvaret för grundläggande telekommunikationer utvidgas med mitt förslag till att omfatta såväl taltelefoni som telefax och viss datakommunikation. Under de närmaste åren blir det i praktiken Telia AB som kommer att åläggas att svara för detta (jfr avsnitt 4.3.1). Det utvidgade ansvaret kan komma att innebära en i viss utsträckning ökad ekonomisk belastning på Telia AB jämfört med vad som för närvarande gäller för Televerket. Detta beror emellertid på hur efterfrågan på telefaxtjänsten och enklare former av datakommunikationstjänster kommer att utvecklas. Nämnas kan att antalet klagomål på telefaxkvaliteten i dag uppges vara färre än 100 stycken per år i hela landet.

Jag anser inte att ett utvidgat ansvar för grundläggande telekommunikationer i grunden förändrar förutsättningarna för omfattningen och inriktningen av investeringsverksamheten i Telia AB. Jag redovisar senare (avsnitt 5.6) utformningen av ett pristak för telefonitjänsten till fast anslutningspunkt riktat mot Telia AB. Jag gör därvid bedömningen att den planerade investeringsverksamheten, såsom den redovisats i Televerkets reviderade treårsplan, kommer att kunna fullföljas. Denna plan innebär att ca 90 % av abonnenterna har tillgång till s.k. PLUS-tjänster år 1997 och 100 % av abonnenterna år 2000.

5.4.4 Kvalitet och service inom telefonitjänsten

Riksdagen har lagt fast mål för Televerkets service och kvalitet inom telefonitjänsten (prop. 1987/88:118, bet. 1987/88:TU28, rskr. 1987/88:402 samt i prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369). Kvalitetsmålen avser bl.a. den genomsnittliga framkomligheten för rikstrafik samt driftssäkerhet i telenätet. Servicemålen avser felavhjälpning samt vissa leveranstider. Televerket har under de senaste två åren i huvudsak uppfyllt de uppställda målen.

Som anförts tidigare (avsnitt 4.4.4) bör det vara möjligt för Telestyrelsen att i sin tillståndsgivning förena rätten att driva tillståndspliktig verksamhet med villkor beträffande kvalitet och service avseende telefonitjänsten. I princip anser jag att de kvalitets- och servicemål avseende telefonitjänsten som lagts fast av riksdagen bör användas vid tillståndsgivningen för de företag som tillhandahåller telefonitjänst till fast anslutningspunkt, dvs. i första hand Telia AB. Den närmare utformningen av kraven på kvalitet och service i olika situationer bör emellertid göras av Telestyrelsen utifrån den grundläggande inriktningen för verksamheten på teleområdet, dvs. att det skall tillhandahållas effektiva telekommunikationer till lägsta samhällsekonomiska kostnad. I likhet med vad jag har anfört beträffande telefonitjänst i alla delar av landet (avsnitt 4.4.4) bör någon särskild ersättning för tillståndshavares kostnader för att uppfylla kvalitets- och serviceåtaganden som huvudregel inte lämnas.

Mitt förslag: Fastighetsnät som i dag ägs av staten och förvaltas av Televerket och som överförs till bolag inom Teliakoncernen skall på begäran överlätas till dem som använder dessa nät. Priset bör varken överstiga bokfört värde eller marknadsvärde.

Telia AB skall i avtal med staten åläggas att upprätthålla telefoni i hela landet utan att kompensera sig för särskilt kostsamma anslutningar genom samtrafikavgifter.

Skälen för mitt förslag: I ett internationellt perspektiv kännetecknas den svenska telemarknaden av låga taxor och en allmänt hög kvalitet på teletjänster. Den svenska telemarknaden kan vid en sådan jämförelse sägas fungera väl. Som redovisats inledningsvis (avsnitt 2.2) kan vidare konstateras att telemarknaden i Sverige domineras av Televerket, samtidigt som verket under senare år mött en växande konkurrens inom flertalet delmarknader. Det är i denna marknadssituation som det nya telebolaget kommer att verka.

Även om konkurrensen har ökat påtagligt under senare år kommer Telia AB under överblickbar tid att inta en stark position inom stora delar av den svenska telemarknaden. På marknaden för telefoni kommer Telia AB att ha en klart dominerande ställning. Även på marknaden för stora företagsväxlar kommer Telia AB att ha en fortsatt stark position. Ett företag med en dominerande eller stark ställning på marknaden har möjligheter att genom sitt agerande påverka marknadsutvecklingen och konkurrerande företags möjligheter till etablering m.m. Det är mot den bakgrunden motiverat att överväga olika typer av särskilda åtgärder i syfte att till skapa och säkerställa förutsättningar för en effektiv konkurrens på telemarknaden.

I första hand bör en effektiv konkurrens inom telekommunikationsområdet på ett övergripande plan säkerställas genom den generella konkurrenslagstiftningen. Den nya konkurrenslagen (1993:20) som träder i kraft den 1 juli 1993 är avsedd att vara ett instrument för samhället att motverka konkurrensbegränsningar i näringslivet i stort. Den innebär att det blir möjligt att direkt möta konkurrensbegränsningar med ekonomiska sanktioner, som drabbar de företag som vidtar åtgärderna. Regleringen kommer naturligtvis även att bli tillämplig på telemarknaden. Samtidigt kommer i enlighet med de förslag som jag tidigare har redogjort för telelagen att utgöra ett specifikt instrument för statsmakterna inom telekommunikationsområdet (se bl.a. avsnitt 4.9). Telestyrelsen kan komma att spela en central roll när det gäller att övervaka marknaden och kommer vid behov att kunna föreslå ytterligare åtgärder som främjar en effektiv konkurrens.

Som jag tidigare har föreslagit (avsnitt 4.1) skall tillämpningen av bestämmelserna i telelagen ske med den grundläggande inriktningen att enskilda och myndigheter skall erbjudas tillgång till effektiva telekommu-

nikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Ett av de viktigaste medlen för att uppnå effektiva telekommunikationer, innefattande ett mångfacetterat utbud och låga priser, är att se till att konkurrens kommer att råda inom ett så brett fält av telemarknaden som möjligt. En sådan inriktning står också i överensstämmelse med EG-rådets direktiv (90/387/EEG) om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät.

I samband med mitt nyss redovisade förslag om bolagsbildning (avsnitt 5.3.1) har jag berört frågan om en organisatorisk uppdelning av Televerket i en nätdel respektive i en tjänstedel i syfte att öka förutsättningarna för konkurrens på telemarknaden. Av skäl som jag tidigare redovisat har jag inte funnit det motiverat att i samband med bolagsbildningen separera nät och tjänstedelarna i Televerkets nuvarande verksamhet. Detta innebär att villkoren för samtrafik med bl.a. det bolagiserade Televerkets kopplade nät måste ges hög prioritet.

Jag vill i detta sammanhang nämna att staten också, genom Banverket och Svenska Kraftnät, medverkat till tillkomsten av andra optofibernät. Banverket hyr sedan år 1989 i sin tur ut viss kapacitet i nätet, bl.a. till Tele2 AB och Comvik AB genom avtal med Industriförvaltnings AB Kinnevik. Detta avtal har nyligen förnyats och Banverket planerar att erbjuda ett antal användare utanför järnvägssektorn att utnyttja kapacitet i Banverkets nät. Jag ser positivt på en sådan utveckling. Uthyrningen av kapacitet i nätet måste givetvis ske i sådana former att järnvägssektorns behov av telekommunikation i första hand säkerställs.

Som framhållits i det tidigare (avsnitt 4.6) är det min uppfattning att det kan finnas vinster att göra, såväl ur ett samhällsekonomiskt perspektiv som för den enskilde, om olika teleföretags verksamhet samordnas genom exempelvis samtrafik. Min bedömning är att samtrafik mellan olika operatörers nät är bland det mest betydelsefulla för att främja konkurrensen och därmed möjligheterna att få till stånd en fungerande telemarknad. Det är därför som förslaget till telelag innehåller en i princip generell samtrafikskyldighet beträffande alla teletjänster. Som jag tidigare nämnde anser jag att varje möjlighet till samtrafik bör tas till vara för att skapa förutsättningar för ökad konkurrens i utbudet av teletjänster. Detta gäller inte minst i fråga om olika datakommunikationstjänster. Telestyrelsen bör, som berörts i det tidigare (avsnitt 4.9), ha till särskild uppgift att följa samtrafikfrågorna och kunna ingripa genom t.ex. medling. Jag vill erinra om att det i förslaget till telelag anges att det vid bestämmandet av de ekonomiska villkoren för samtrafik skall kunna beaktas kommersiellt betungande åtaganden som inte ersätts på annat sätt (se avsnitt 4.6). Mot bakgrund av den dominerande ställning som Televerket i dag har på den svenska telemarknaden är det emellertid min uppfattning att Telia AB i ett initialt skede bör åläggas att upprätthålla telefoni i hela landet utan att kompensera sig för särskilt kostsamma anslutningar genom samtrafikavgifter. Detta avses regleras i avtal mellan staten och Telia AB.

Jag vill i detta sammanhang nämna några exempel där samtrafik till kostnadsbaserade taxor utgör en betydelsefull faktor för utvecklingen av konkurrens på området för telefoni. Det gäller samtrafik mellan Telias

Sammantaget innebär detta att konkurrenslagen, vid sidan av den specifika konkurrensfrämjande reglering som ges i telelagen, kommer att bli det övergripande medlet för att komma till rätta med konkurrensbegränsande uppträdande på telemarknaden.

Jag vill avslutningsvis återknyta till frågan om möjligheten att skapa konkurrens på marknaden för telefoni genom en utveckling av Televerkets kabel-TV-verksamhet (se vidare avsnitt 5.3.1). Som jag tidigare angivit anser jag att möjligheterna för en sådan utveckling i dagsläget är begränsade varför jag inte funnit det motiverat att i samband med bolagiseringen av Televerket, av konkurrensskäl, skilja ut kabel-TV-verksamheten från koncernen. Verksamheten bedrivs redan i ett separat dotterbolag till Teleinvest AB, Svenska Kabel-TV AB. Enligt förslaget till organisation för den nya Teliakoncernen kommer Svenska Kabel-TV AB att ingå i Telia Investgruppen fr.o.m den 1 juli 1993. Jag bedömer det som väsentligt att kabel-TV-verksamheten bedrivs i ett separat dotterbolag inom Teliakoncernen. Jag vill dock inte utesluta att det senare, beroende på marknadsutvecklingen och den tekniska utvecklingen, kan vara motiverat att avskilja kabel-TV-verksamheten från koncernen.

Utrustningsmarknaden

Som nyss nämnts kommer Telia AB att ha en stark position på delar av utrustningsmarknaden, särskilt på marknaden för stora företagsväxlar. Det är angeläget att Telia AB i sin roll som leverantör av nättjänster erbjuder rättvisa och transparenta villkor till utrustningsleverantörer inom Teliakoncernen respektive utanför koncernen. Enligt den tidigare redovisade organisationen för Teliakoncernen per den 1 juli 1993 kommer Division Nättjänster respektive Division Teletjänster att ingå i moderbolaget Telia AB.

Förslaget till telelag och den nya konkurrenslagen kommer enligt min bedömning att ge tillämpande myndigheter förutsättningar att säkerställa att de villkor för nättjänster som Telia AB erbjuder är ickediskriminerande. Jag vill i detta sammanhang återknyta till mina tidigare förslag beträffande bestämmelser om tillståndsvillkor och tillsyn. Jag har bl.a. föreslagit skyldighet för tillståndshavare att använda särskilda redovisningssystem m.m. (jfr avsnitten 4.4.4 och 4.9). Tillståndsmyndigheten, dvs. Telestyrelsen, kommer med mitt förslag att i samband med tillståndsgivningen kunna fastställa krav på tillståndshavaren när det gäller särskilda redovisnings- och kalkylsystem. Sådana krav kan ställas också på delar av tillståndshavarens verksamhet som inte är tillståndspliktig enligt telelagen. Jag vill också erinra om att telebolagens priser för olika typer av tjänster skall vara transparenta och vederbörligen publiceras i enlighet med EG:s antagna direktiv (ONP). Det jag här anggett ger enligt min bedömning bl.a. Telestyrelsen möjlighet till nödvändig insyn, uppföljning och kontroll av bl.a. Telia AB:s prissättning av olika typer av nättjänster.

En fråga som kan ha betydelse för konkurrensen på utrustningsmarknaden är innehavet av fastighetsnät. Fram till år 1989 hade Televerket monopol på anslutningar av företagsväxlar till telenätet. Någon definition av fastighetsnät eller gränsdragning mellan Televerkets nät och nätet fram till fastigheten har därför inte behövts. Med fastighetsnät avses emellertid som regel ett nät för telekommunikation, som i en första kopplingspunkt ansluts till ett allmänt tillgängligt telenät. Ett fastighetsnät har i allmänhet begränsad geografisk utbredning och kan omfatta en eller flera fastigheter. Merparten av fastighetsnäten ägs fortfarande av staten genom Televerket och avses komma att tillhöra Telia AB.

Jag anser att dessa fastighetsnät bör kunna överlåtas till dem som använder näten och önskar överta dessa. Min bedömning är att det framför allt är i samband med förvärv av företagsväxlar som detta kommer att bli aktuellt. Överlåtelse skall ske på rimliga och på förhand angivna villkor. I fråga om priset vid överlåtelse skall det varken överstiga bokfört värde eller marknadsvärde. Vid övertagandet bör möjlighet finnas att få till stånd en opartisk värdering. Avsikten är att principerna för överlåtelse av fastighetsnät skall regleras i avtal mellan staten och Telia AB.

Televerket har i dag exklusivavtal beträffande distribution av vissa kontorsväxlar. Dessa avtal avvecklas i samband med att Televerket ombildas till aktiebolag.

Televerket är den dominerande leverantören av större kontorsväxlar i Sverige. Verket har i dag ensamrätt när det gäller att lämna service på växlar. I syfte att stärka konkurrensförutsättningarna på utrustningsmarknaden anser jag att tredjepartsservice, dvs. service från annan än Televerket, bör tillåtas för kontorsväxlar som har levererats av Televerket. Detta bör lämpligen ske genom att formella hinder för tredjepartsservice undanröjs i samband med bolagiseringen. Enligt vad jag erfarit är inriktningen hos Televerket redan i dag att skapa förutsättningar för att tredjepartsservice skall vara möjlig. Villkor för tredjepartsservice och härmed sammanhängande frågor avses regleras i avtal mellan staten och Telia AB.

Jag vill här uppmärksamma ytterligare några förhållanden som initialt kan vara av betydelse för utvecklingen av konkurrens på telekommunikationsmarknaden. I syfte att stimulera konkurrens avser jag att i avtal med Telia AB övergångsvis reglera förekomsten av storkundsrabatter vid uthyrning av teleförbindinger samt av kombinationserbjudanden inom området för mobila teletjänster.

Jag har i dessa frågor samrått med chefen för Näringsdepartementet.

5.6 Taxor för telefonitjänsten

Mitt förslag: Regeringen bemyndigas att i avtal med Telia AB reglera taxeutvecklingen för telefonitjänst till fast anslutningspunkt.

Skälen för mitt förslag: Förutsättningarna för att få till stånd konkurrens inom telefonitjänsten på marknaden för hushåll och mindre företag är under överskådlig tid begränsade. Som jag har redovisat i samband med förslaget till telelag aktualiserar detta förhållande behov av en reglering av taxorna för telefonitjänsten. En sådan reglering har till syfte att skydda hushåll och mindre företag från alltför kraftiga prishöjningar och från överprissättning på grund av bristande kostnadseffektivitet i tillhandahållandet av tjänsten. Ett ytterligare motiv för en reglering av taxorna för telefonitjänsten är att minska risken för att Telia AB:s icke-konkurrensutsatta verksamhet subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten.

Ett pristak innebär att taxor för telefonitjänsten inte får överstiga en viss nivå. Inom ramen för taket för den totala prisutvecklingen bestäms priserna av de företag som tillhandahåller telefonitjänst till fast anslutningspunkt, dvs. i första hand Telia AB.

I förslaget till telelag är pristaket avsett att utformas som en generell reglering (avsnitt 4.5.2, 19 § i förslaget till telelag). Med hänsyn till marknadssituationen på telefoniområdet kommer emellertid regleringen att träffa i första hand Telia AB. Jag anser att bestämmelser om pristak under de närmaste åren endast bör avse Telia AB:s priser. Regeringen bör bemyndigas att i avtal med Telia AB få reglera taxeutvecklingen för telefonitjänst till fast anslutningspunkt. Jag utesluter dock inte att bestämmelser om pristak under kommande år kan komma att tillämpas generellt på varje företag som tillhandahåller telefonitjänst till fast anslutningspunkt.

Såsom angetts vid redovisningen av förslaget till telelag kommer Telestyrelsen att ha till uppgift att bl.a. övervaka prisutvecklingen och att följa upp prisregleringen. De bestämmelser om tillsyn, insyn, uppgiftslämnande m.m. som föreslagits i anslutning till förslaget till telelag och som krävs för en effektiv uppföljning och kontroll av att pristaket efterlevs bör regleras i avtal mellan staten och Telia AB. Telestyrelsen skall ha möjlighet att föreslå regeringen de ändringar av regleringen som anses befogade. Sedan telelagen varit i kraft ett par år bör enligt min mening effekterna av pristaket analyseras.

Riksdagen skall årligen informeras om prisutvecklingen och om prisregleringen.

Jag vill i detta sammanhang redogöra för hur ett pristak för Telia AB:s priser inom telefonitjänsten är avsett att utformas de tre närmaste åren.

Pristakets utformning

Den relevanta avvägningen som bör göras när det övervägs att använda prisreglering är om verksamheten på det aktuella området är konkurrensutsatt eller inte. Kostnadssambanden mellan olika tjänster och olika grupper av abonnenter inom området för telefonitjänsten är komplexa och kan inte alltid definieras på ett entydigt sätt. Samtidigt är det konkurrensen på marknaden som på lång sikt bör bestämma taxestrukturen. Konkurrensbilden är emellertid under överblickbar tid sådan att det inte

kan förmodas utvecklas någon nämnvärd konkurrens inom väsentliga delar av marknaden för telefoni till hushåll och mindre företag. Mot den bakgrunden är en prisreglering nödvändig för att skydda de hushåll och företag som inte har någon alternativ leverantör från alltför kraftiga prisökningar och överprissättning. En prisreglering bör således enligt min bedömning riktas framför allt mot den icke konkurrensutsatta delen av marknaden för telefonitjänsten. Marknaderna utrikestelefoni, rikstelefoni och lokal telefoni är i varierande utsträckning utsatta för konkurrens. Konkurrensen kommer sannolikt att öka framför allt när det gäller de större företagens riks- och utlandssamtal.

Med denna inriktning kommer pristaket för telefonitjänsten att omfatta alla permanenthushåll samt företag med direkttelefon. Detta innebär, med 1992 års uppgifter, att ca 4,6 miljoner abonnemang som avser permanenthushåll samt ca 715 000 abonnemang som avser företag med direkttelefon kommer att omfattas av prisregleringen. Pristaket kommer däremot inte att omfatta de ca 700 000 (större) företag som använder sig av en växel.

Tjänster som bör omfattas av pristaket är förutom abonnemangs- och samtalsavgifter även engångsavgifter för abonnemang och flyttningsavgifter.

År 1992 uppgick Televerkets totala intäkter för telefoni till ca 17 miljarder kronor. Med här angiven prisreglering skulle för Televerkets del ca 70 % av intäkterna, dvs. ca 12 miljarder kronor, komma att beröras av pristaket.

Pristaket är avsett att utformas så att den årliga prisutvecklingen knyts till nettoprisindex (NPI). För de närmaste fyra åren (1993–1996) bör pristaket sättas till NPI minskat med 1 procent per år med år 1992 som basår.

Inom ramen för prisregleringen bör olika taxestrukturer utvecklas såsom lågförbrukartaxor och andra rabattsystem. Härigenom säkerställs det, i överensstämmelse med de telepolitiska målen, att alla kommer att kunna utnyttja telefonitjänsten till en överkomlig kostnad. Jag vill i detta sammanhang informera om att sådana satsningar för närvarande förbereds inom Televerket och att jag har för avsikt att i arbetet med avtalet mellan staten och Telia AB verka för att dessa satsningar genomförs.

Med ett pristak, i kombination med lågförbrukartaxor och andra rabattsystem, gör jag bedömningen att de abonnemangsavgifter och taxor för lokalsamtal som Televerket/Telia AB tillämpar successivt kommer att öka, medan nu gällande taxor för riks- och utlandssamtal kommer att sänkas, allt inom ramen för en långsiktig kostnadsanpassning.

Inom ramen för det pristak jag här redovisat bör Telia AB ha frihet att utforma taxestrukturen.

Mitt förslag: Televerkets återstående ansvar för telesystemets funktion m.m. skall överföras till annan myndighet.

Regeringen bemyndigas att - utöver vad som följer av bestämmelser i lag - genomföra detta.

Totalförsvarets behov av telekommunikationer skall, i enlighet med vad som är fallet i dag, finansieras över statsbudgeten.

Skälen för mitt förslag: Televerket har hittills varit s.k. funktionsansvarig myndighet för telesystemet även om ansvaret under senare år i vissa delar har förts över till Telestyrelsen (tidigare Statens telenämnd).

Funktionsansvaret för det svenska telesystemet har traditionellt varit förbundet med statens roll som ägare av produktionssystemet för *teletjänster med telefoner och andra apparater, ledningar och växlar*. Med åren har emellertid statens roll ändrats. Ansvaret har som en följd härav kommit att riktas in på det allmänna telenätets funktion, dvs. det nät som Televerket hittills skött för statens räkning.

Innehållet i det statliga funktionsansvaret har inte i alla delar preciserats av riksdagen eller regeringen utan får i vissa frågor härledas ur de telepolitiska beslut som fattats av statsmakterna. I olika sammanhang har uttalats att grunden för ett fungerande allmänt telekommunikationssystem är ett sammanhållet telenät som skall täcka hela landet (se t.ex. prop. 1984/85:158 s. 6 och prop. 1987/88:118 s. 16). Här innefattas att systemet skall kunna användas av alla. I sistnämnda hänseende ingår ansvar för standardisering, hänsyn till den internationella teletrafikens behov, till handikappades tillgång till telenätet och till totalförsvarets behov. Även forskning och utveckling inom telekommunikationsområdet kan anses ingå i funktionsansvaret för telesystemet.

Televerket har också haft i uppdrag att företräda Sverige i det internationella samarbetet på teleområdet.

Televerket förvaltar för närvarande statens aktier i SOS Alarmering AB (SOSAB) och har härigenom fått ett ansvar för samhällets behov av alarmeringstjänst. Verket har ålagts särskilda uppgifter när det gäller handikappades tillgång till telesystemet. Televerket har även ett åtagande när det gäller att upprätthålla olönsamma telefonautomater i glesbygd. Televerkets åtagande när det gäller bl.a. SOSAB, vissa handikappatgärder samt telefonautomater i glesbygd har betraktats som s.k. särskilda samhällsåtaganden för vilka Televerket kompenseras i särskild ordning. Handikappatgärder inom teleområdet finansieras för närvarande även med anslag över Socialdepartementets huvudtitel. Frågan om hur dessa samhällsåtaganden skall hanteras i fortsättningen, sedan Televerket ombildats till aktiebolag, återkommer jag till i det följande (avsnitt 5.8).

Telestyrelsen skall för närvarande se till att endast utrustning som har registrerats får anslutas till det allmänna telenätet, direkt eller indirekt. Telestyrelsen har härigenom redan i dag ett ansvar för telesystemet så till vida att nätet inte skadas eller att dess drift och brukande inte störs. Telestyrelsen har dessutom tidigare fått uppgiften att meddela tillstånd till

innehav och användning av radiosändare samt att tilldela frekvenser för radioanvändningen. I förordningen (1992:895) med instruktion för Telestyrelsen anges vidare att styrelsen har myndighetsansvaret för det internationella standardiseringsarbetet.

Mot bakgrund av utvecklingen på telekommunikationsområdet med en ökande konkurrens och ett växande antal aktörer är det enligt min mening nödvändigt att Televerkets myndighetsfunktioner förs över till någon annan myndighet. Ansvar för ett fungerande svenskt telesystem har som nyss nämnts redan till viss del förts över från Televerket till Telestyrelsen. I samband med att den föreslagna telelagen träder i kraft bör enligt min bedömning Telestyrelsen ges det samlade funktionsansvaret för telesystemet i Sverige. Jag kommer således i fortsättningen att ange Telestyrelsen som den myndighet som bör överta funktionsansvaret på teleområdet från Televerket och att inom kort föreslå regeringen att ansvaret i här angivna redovisade delar förs över till Telestyrelsen.

I funktionsansvaret bör ingå att tillgodose behovet av tele-tjänster för handikappade och för totalförsvaret. Vidare bör ansvaret omfatta uppgifter i samband med standardisering och internationellt samarbete inom telekommunikationsområdet. Det nu sagda ligger i linje med de uppgifter som jag i enlighet med förslaget till telelag avser föreslå regeringen att lägga på Telestyrelsen. Bland dessa kan nämnas den del av funktionsansvaret som avser nummerplanering och ansvaret för en fungerande samtrafik.

Ansvar för forskning och utveckling för handikappades behov av tele-tjänster bör föras över till Transportforskningsberedningen i linje med vad som förelagits om sektorsforskningsansvaret på teleområdet i regeringens proposition om statliga forsknings- och utvecklingssatsningar (prop. 1992/93:170).

5.7.1 Totalförsvarets behov av telekommunikationer

I min genomgång av möjligheterna att förena tillstånd med villkor har jag tagit upp att det finns skäl att ålägga tillståndshavare att på olika sätt delta i försvarsberedskapen (avsnitt 4.4.4). Det bör dessutom finnas möjlighet för regeringen eller Telestyrelsen att meddela föreskrifter om televerksamhet under kriser och i krig.

Överbefälhavaren (ÖB) och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) redovisade år 1991 i en rapport till regeringen sin syn på totalförsvarets behov av telekommunikationer. I rapporten framhålls att Televerket, oberoende av om verket bolagiseras eller ej, bör skiljas från sitt nuvarande ansvar inom totalförvarsområdet. Skälet härtill anges vara konkurrenssituationen på telemarknaden. ÖB och ÖCB föreslår att Telestyrelsen blir ny funktionsansvarig myndighet inom totalförvarsområdet.

Regeringen gav i oktober år 1992 Telestyrelsen i uppdrag att bl.a. tillsammans med ÖB och ÖCB precisera behoven inom totalförvarsområdet samt föreslå hur dessa praktiskt och organisatoriskt skall kunna tillgodoses. Telestyrelsen avlämnade sin rapport till regeringen den 15 februari 1993.

Jag har inte funnit anledning att göra någon annan bedömning än den som gjorts av ÖB och ÖCB. Jag förordar att Telestyrelsen ges ansvar för att i samråd med ÖB, ÖCB och övriga totalförsvarsmyndigheter säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten. I uppgiften bör ingå att föreslå inriktning och mål för beredskapsåtgärder samt att planera och fördela medel för dessa. Ansvaret bör också omfatta nätoperatörernas beredskapsplanläggning och personalkontroll.

I princip anser jag att kvalitetshöjande åtgärder för robusta fredstida telenät bör vara ett egenintresse för Telia AB och andra företag som tillhandahåller telenät. Merkostnader förenade med särskilda beredskapsåtgärder bör emellertid, i enlighet med vad som är fallet i dag, finansieras över statsbudgeten. En tillståndshavare bör således kompenseras av staten om han till följd av bestämmelser i ett tillståndsvillkor har att vidta åtgärder som har sin grund i beredskaps- och försvarsaspekter och som går utöver vad andra verksamheter av betydelse för totalförsvaret blir ålagda. Omfattningen av dessa åtgärder bör tills vidare hållas på nuvarande nivå.

Televerkets nuvarande kostnader för totalförsvarsåtgärder uppgår till ca 200 miljoner kronor per år. Televerket har i efterhand kompenserats för dessa kostnader genom en reduktion av inleveransen av vinstmedel till staten med motsvarande belopp. Jag anser att Telestyrelsen bör disponera motsvarande belopp för upphandling av nödvändiga tjänster och utrustning från de teleföretag som är av intresse i beredskapssammanhang. Jag återkommer till anslagsfrågorna i det följande (avsnitt 5.9).

Jag har i denna fråga samrått med chefen för Försvarsdepartementet.

5.7.2 Särskilt om standardisering och internationella åtaganden på telekommunikationsområdet

Som en konsekvens av att det övergripande funktionsansvaret för tele-systemet överförs till Telestyrelsen bör även ansvaret för standardisering på teleområdet i sin helhet föras över till Telestyrelsen. Som nämnts fyller Telestyrelsen redan i dag en viktig funktion i detta sammanhang. De uppgifter som Telia AB kan anses få som en operatör bland flera, t.ex. att delta i det pågående nationella och internationella standardiseringsarbetet i frågor som inte i första hand avser tekniskt regleringsunderlag, kan inte anses som en myndighetsfunktion och bör inte heller tas över av Telestyrelsen.

Huvudregeln när det gäller Sveriges internationella åtaganden i förhållande till annan stat är att en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen (10 kap. 1 § regeringsformen, RF). I vissa fall måste riksdagen godkänna en bindande överenskommelse. Regeringen får uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå internationella överenskommelser i frågor som inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan. Enligt RF krävs en uttrycklig delegation i dessa fall. En förvaltningsmyndighet kan i sådant fall sluta överenskommelser även med en främmande stats regering eller med

något av statens ministerier, vilket har betydelse i de fall motsvarande förvaltningsuppgifter där handläggs av ett sådant organ.

Att företräda och binda Sverige som stat i det internationella samarbetet torde i allmänhet anses som en s.k. regulatörsfunktion, dvs. en uppgift för regeringen eller den myndighet som regeringen har utsett. I vissa fall däremot avser de överenskommelser som ingås på telekommunikationsområdet enbart operatörsuppgifter.

Inslaget av myndighetsutövning i internationella överenskommelser är beroende av avsikten med och innehållet i dessa. Affärsmässigt betingade överenskommelser, som kan ses som en del av en operatörsfunktion, faller då utanför området för myndighetsutövning. Internationellt regleringssamarbete och överenskommelser i syfte att åstadkomma exempelvis bindande enhetliga tekniska standarder skulle däremot kunna betraktas på annat sätt.

Enligt 2 § förordningen med instruktion för Televerket bemyndigas verket att träffa de avtal med utländska teleförvaltningar, trafikföretag och organisationer som behövs för teleförbindelserna. Frågor om sådana avtal av större betydelse skall dock lämnas över till regeringens prövning. I allmänhet har de internationella överenskommelser som ingåtts sin grund i detta bemyndigande. I vissa fall har dock Televerket fått särskilda bemyndiganden.

Eftersom Telestyrelsen kommer att vara regulatören på den svenska telemarknaden är det nödvändigt att skilja mellan olika slags internationella överenskommelser på det sätt som jag här har redogjort för. De överenskommelser som har slutits och det samarbete som har sin grund i affärsmässiga överväganden mellan operatörer bör inte fullföljas av Telestyrelsen. Telestyrelsen bör däremot överta ansvaret för de överenskommelser som faller inom området för myndighetsutövning.

De internationella satellitkonventionerna beträffande Intelsat, Inmarsat och Eutelsat bör här nämnas särskilt. Dessa satellitorganisationer har inrättats genom överenskommelser uppdelade på en huvudöverenskommelse, avsedd att ingås mellan stater, och en driftöverenskommelse, avsedd att ingås mellan staterna eller av dessa utsedda telekommunikationsorgan. De som undertecknar driftöverenskommelsen kallas signatärer. Eftersom satellitorganisationerna konstruerats som juridiska personer har organisationerna tagit över äganderätten till de s.k. rymdsektorer som de förvaltar. För Sveriges del har Televerket genom särskilda beslut bemyndigats att vara signatär avseende driftöverenskommelserna.

Enligt min mening bör frågan om hur det svenska ägandet i satellitorganisationerna skall utformas övervägas närmare. Därefter bör det fastställas en lämplig ordning för hur olika operatörer skall få tillgång till satellitkapacitet via något svenskt organ. Intill dess att dessa frågor har klarlagts anser jag att Telia AB bör förvalta det statliga ägandet i satellitorganisationerna, vilket bör regleras i avtal mellan staten och Telia AB.

Den verksamhet som jag här har redogjort för, deltagandet i nationellt och internationellt arbete med harmonisering av regler och standardisering av tekniska krav liksom uppgifter relaterade till andra internationella åtaganden inom telekommunikationsområdet, kan betraktas som

myndighetsfunktioner för Telestyrelsen. Dessa bör på sätt som jag har redogjort för i förslaget till telelag (avsnitt 4.17) finansieras genom att avgifter betalas av dem som berörs av verksamheten.

Prop. 1992/93:200

5.7.3 Ansvaret för forskning och utveckling på telekommunikationsområdet

Televerket har hittills haft ett s.k. sektorsforskningsansvar inom telekommunikationsområdet.

Regeringen har nyligen lämnat ett förslag till inriktningen och omfattningen av statliga forsknings- och utvecklingssatsningar (prop. 1992/93:170). Regeringens förslag innebär bl.a. en förstärkning av den övergripande kommunikationsforskningen och en ändrad resurs- och ansvarsfördelning mellan forskningsfinansierande och forskningsutförande myndigheter inom Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde.

Regeringen föreslår i propositionen bl.a. att statens ansvar för övergripande kommunikationsforskning skiljs från det ansvar som staten kan ha som producent och förvaltare av anläggningar respektive som ägare av företag med verksamhet inom kommunikationssektorn. I enlighet med detta föreslår regeringen att Televerket bör skiljas från det övergripande sektorsforskningsansvaret på området i samband med att Televerket ombildas till aktiebolag.

Enligt förslaget skall sektorsforskningsansvaret på telekommunikationsområdet föras över från Televerket till Transportforskningsberedning (TFB) och till Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). TFB föreslås få ansvaret för övergripande kommunikationspolitiskt inriktad forskning medan NUTEK föreslås få ansvaret för sådan övergripande forskning inom telekommunikationsområdet som har industripolitisk inriktning. Myndigheterna förutsätts ha ett nära samarbete i dessa frågor.

I funktionsansvaret för telesystemet ingår som nämnts att beakta funktionshinder tillgång till telesystemet. Televerket har i sin roll som funktionsansvarig bedrivit viss forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet på handikappområdet. Det är angeläget att FoU-verksamheten inom detta område kan bibehållas. Jag anser att FoU-satsningar inom teleområdet rörande funktionshinder behov i fortsättningen bör upphandlas av TFB. Jag återkommer strax till denna fråga (avsnitt 5.8).

Regeringen har föreslagit att den forskning och utveckling som staten via TFB och NUTEK bedriver på telekommunikationsområdet bör finansieras över statsbudgeten. I propositionen om inriktningen och omfattningen av statliga FoU-satsningar föreslås att totalt 75 miljoner kronor anvisas för FoU-satsningar inom telekommunikationsområdet under de närmaste tre åren.

Mitt förslag: Regeringen bemyndigas att träffa avtal med Telia AB om upprätthållande av olönsamma telefonautomater i glesbygd.

Funktionshinderade behov av särskilda teletjänster och anpassade teleterminaler skall finansieras på samma sätt som i dag, dvs. över statsbudgeten.

Statens andel av kostnaderna för alarmeringstjänsten i SOS Alarmering AB skall finansieras över statsbudgeten.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har beslutat att vissa verksamheter som ligger inom Televerkets ansvarsområde men inte ryms inom normala affärsmässiga hänsyn skall särbehandlas ekonomiskt. Televerket skall särredovisa dessa s.k. särskilda åtaganden och kompenseras i efterhand för kostnaderna genom att inleveransen till staten reduceras med motsvarande belopp. Som särskilda åtaganden har angivits totalförsvarsuppgifter, olönsamma telefonautomater i glesbygd, handikapphänsyn samt statens åtagande i SOS Alarmering AB.

Mot bakgrund av den förestående ombildningen av Televerket till aktiebolag har, som nyss nämnts, Telestyrelsen efter regeringens uppdrag lagt fram förslag i fråga om det framtida ansvaret för Televerkets särskilda åtaganden och hur dessa bör finansieras.

Jag har nyss (avsnitt 5.7.1) redovisat min syn på totalförsvarets behov av telekommunikationer. Jag kommer i det följande att redogöra för hur jag anser att övriga nämnda samhällsåtaganden inom telekommunikationsområdet bör lösas sedan Televerket ombildats till aktiebolag.

5.8.1 Olönsamma telefonautomater i glesbygd

Antalet olönsamma telefonautomater i glesbygd beräknas under perioden 1992–1995 uppgå till ca 1 300 stycken. Det genomsnittliga underskottet per telefonautomat uppgår enligt Televerket till ca 15 000 kronor. Verket beräknar därmed det totala underskottet för dessa telefonautomater till ca 20 miljoner kronor per år. Det finns i dag inga klara riktlinjer om var telefonautomater bör upprätthållas.

Telestyrelsens förslag innebär att Telestyrelsen inledningsvis i samband med tillståndsgivning enligt telelagen bör kunna ålägga Telia AB att utan särskild ersättning bedriva automatverksamhet med nuvarande omfattning. Även andra operatörer bör enligt Telestyrelsen kunna åläggas att tillhandahålla telefonautomater.

Jag gör för min del bedömningen att frågan om bibehållande av olönsamma telefonautomater i glesbygd inte kan sägas ingå i de telepolitiska mål som utgör grunden för mitt förslag till telelag. Telefonautomater är som jag ser det i hög grad en alarmerings- och räddningstjänst snarare än en grundläggande telekommunikationstjänst. Mot bakgrund av tele-

fonautomaternas betydelse i nödsituationer anser jag att nuvarande antal olönsamma telefonautomater i glesbygd bör upprätthållas. Jag föreslår att Telia AB genom avtal med staten åtar sig att upprätthålla denna service utan särskild ersättning. Avtalsperioden bör i ett första skede omfatta tre år. Jag anser vidare att det framtida behovet av telefonautomater i glesbygd bör ses över mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen inom telekommunikationsområdet, inte minst när det gäller mobiltelefoni.

Prop. 1992/93:200

5.8.2 Handikappades tillgång till teletjänster och terminaler

Riksdagen har beslutat att telefonitjänsten och teleterminaler skall utformas så att de så långt som möjligt kan användas oberoende av handikapp (prop. 1990/91:87 s. 150, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369). Statens kostnader förenade med detta åtagande har hittills finansierats över statsbudgeten, dels genom anslag över Socialdepartementets huvudtitel, dels genom reduktion av Televerkets inleverans till staten. Televerket vidtar härutöver egna åtgärder för att underlätta för kunder med handikapp att använda verkets tjänster och produkter. Det gäller t.ex. telefonkiosker som dimensioneras för rullstolsburna samt handikappanpassning av vissa telefonautomater och telefonapparater. Denna typ av handikappanpassningsåtgärder betraktas som kommersiellt motiverade och finansieras redan i dagsläget inom ramen för Televerkets verksamhet. Televerket finansierar också den rabatterade nummerupplysningen för synskadade.

Jag har föreslagit att funktionsansvaret för telesystemet överförs från Televerket till annan myndighet samt härvid angett att jag – såvitt avser huvuddelarna av detta ansvar – avser föreslå regeringen att utse Telestyrelsen som ny funktionsansvarig myndighet. Ansvar för forskning och utveckling med särskild inriktning på funktionshinder tillgång till telekommunikationer får emellertid anses ingå i sektorsforskningsansvaret på telekommunikationsområdet och i linje härmed upphandlas av Transportforskningsberedningen.

Av mina överväganden rörande tillståndsvillkoren enligt telelagen (avsnitt 4.4.4) har framgått att det bör vara möjligt för Telestyrelsen som tillståndsmyndighet att, som en förutsättning för rätten att tillhandahålla telefonitjänst, ställa upp villkor med innehållet att tillståndshavaren skall se till att nummerupplysningstjänst, texttelefonitjänst och liknande för handikappade särskilt viktiga tjänster finns att tillgå. Tillståndshavare bör då kompenseras för sådana åtaganden. Däremot anser jag inte att det finns tillräckliga skäl att ålägga tillståndshavare att tillhandahålla handikappanpassade teleterminaler.

Telestyrelsen bör dock i första hand upphandla teletjänster för handikappade. Det finns skäl att erinra om att bestämmelser för offentlig upphandling därvid kan behöva beaktas. Upphandlingen bör ske med biträde av Handikappinstitutet.

Nummerupplysningstjänsten skall tillförsäkras genom upphandling av Telestyrelsen. Jag anser att nummerupplysningstjänsten skall vara

avgiftsfri för synskadade och andra funktionshindrade som inte kan utnyttja telefonkataloger.

Teleterminaler med särskilda funktioner skiljer sig inte från handikapphjälpmedel i övrigt och kan, i de fall funktionerna inte redan tillhandahålls hos utrustningsleverantörerna, upphandlas av för handikapphjälpmedel ansvariga organ, i första hand inom landstingen.

Som jag i det tidigare framhållit är avsikten att Telestyrelsen skall åläggas hela ansvaret för standardisering på teleområdet. Det är angeläget att funktionshindrades behov beaktas i detta sammanhang. Det gäller också i det internationella standardiseringsarbetet. Inom detta område är det naturligt att Handikappinstitutet biträder Telestyrelsen.

Kostnaderna för handikappades tillgång till teletjänster och terminalutrustning bör, på samma sätt som i dag, finansieras över statsbudgeten. Utöver befintliga medel under Socialdepartementets huvudtitel bör medel för upphandling av teletjänster och terminalutrustning anvisas Telestyrelsen under Kommunikationsdepartementets huvudtitel. Handikappinstitutet bör tillföras medel för kostnader för ett utökat samråd med Telestyrelsen. Jag återkommer till anslagsfrågorna i det följande (avsnitt 5.9).

Jag vill erinra om att Handikapputredningen (S 1988:03) i sitt slutbetänkande Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) har behandlat frågan om rätten till grundläggande telekommunikationer. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Det kan finnas anledning att återkomma till vissa frågor på telekommunikationsområdet i den fortsatta beredningen av Handikapputredningens förslag. Jag tänker då bl.a. på förmedlingen av texttelefonsamtal. Ersättning för förmedling av texttelefonsamtal finansieras för närvarande med anslag över Socialdepartementets huvudtitel.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för Socialdepartementet.

5.8.3 SOS Alarmering AB

Televerket har i dag ett särskilt åtagande i tillhandahållandet av den s.k. SOS-tjänsten genom att verket svarar för en andel av kostnaderna för SOS Alarmering AB (SOSAB).

SOSAB bildades år 1972 genom ett avtal mellan Televerket, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. SOSAB ägs till hälften av staten genom Teleinvest AB (Televerket) och till en fjärdedel vardera av Förenade Kommunföretag (Svenska Kommunförbundet) och Landstingsförbundet. Aktiekapitalet i bolaget är 2 miljoner kronor.

Våren 1991 godkände riksdagen ett nytt konsortialavtal för SOSAB (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369). Televerket tog i avtalet på sig ett ökat kostnadsansvar för 90 000-tjänsten fram till år 1994 jämfört med tidigare avtal. I nuvarande konsortialavtal fördelas kostnaderna för respektive SOS-central enligt fördelningsprincipen Televerket med 50 %, anslutna landsting med 30 % och anslutna kommuner med 20 %. En förnyad prövning av fördelningsgrunden för tiden efter år 1994 pågår. Enligt vad jag erfarit har parterna inte kunnat enas om en sådan fördelning.

Fr.o.m. verksamhetsåret 1991 kompenseras Televerket för åtagandet i SOSAB. Detta sker genom att verkets inleverans till staten reduceras med ett belopp motsvarande kostnaderna för åtagandet. För verksamhetsåret 1991 uppgick Televerkets kostnader i SOSAB till ca 136 miljoner kronor.

Mot bakgrund av att vissa berörda kommuner framfört kritik mot den nuvarande finansieringskonstruktionen har riksdagen bemyndigat regeringen att vid behov jämka den i konsortialavtalet fastställda kostnadsfördelningen (prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152). Beslutet syftar till att ge förutsättningar för att uppnå en mer affärsmässig relation mellan SOSAB och berörda kommuner. Beslutet ger möjlighet till en prissättning som är bättre anpassad till kostnaderna för enskilda tjänster, men skall inte innebära någon övervältning av kostnaderna på staten eller landstingen.

Det svenska alarmeringssystemet är unikt med den möjlighet som finns till snabb och effektiv samordning av räddningsinsatser genom 90 000-numret. Enligt min bedömning har SOSAB:s verksamhet utvecklats på ett tillfredsställande sätt inom nuvarande ramar. Förutom de tjänster som enligt konsortialavtalet utförs åt ägarna har bolaget en omfattande kommersiell verksamhet inom alarmeringsområdet. Exempel på kommersiella tjänster är larmtjänster åt eldistributörer och vattendistributörer.

Televerket representerar för närvarande staten som ägare i SOSAB. Samtidigt fungerar Televerket i dag som leverantör av nätkapacitet till SOSAB. Förhållandet mellan bolaget och verket regleras i kommersiella avtal. Då nya operatörer successivt uppträder på telemarknaden kan det inte uteslutas att Televerket kan komma att bli en leverantör bland flera till SOSAB.

På grund av den pågående och förväntade utvecklingen på telemarknaden anser jag det inte lämpligt att Telia AB företräder staten som delägare i SOSAB. Det är mot denna bakgrund som jag i det tidigare (avsnitt 4.20) föreslagit ändringar i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. Som en följd av ändringen i lagens 1 § (vilken innebär att staten anges som avtalspart i stället för Televerket) bör statens aktier i bolaget förvaltas direkt av regeringen. Statens kostnader för SOSAB, som i dag finansieras genom reduktion av Televerkets inleverans, bör i fortsättningen finansieras genom anslag på statsbudgetens utgiftssida. Jag återkommer till anslagsfrågan i det följande (avsnitt 5.9.)

Enligt min mening bör nuvarande ägarkonstruktion i bolaget också ses över från andra utgångspunkter. Det kan t.ex. diskuteras hur ändamålsenligt det är att vissa medlemmar i Kommunförbundet och Landsförbundet uppträder som köpare av SOSAB:s tjänster samtidigt som förbunden är ägare i bolaget. Jag har därför för avsikt att med de övriga delägarna initiera en översyn av bolagets framtida ägarstruktur.

Jag har i frågorna som rör SOSAB samrått med cheferna för Försvars- och Socialdepartementen.

Telestyrelsen uppbär avgifter enligt 2 § teleförordningen (1985:765). Dessa avgifter disponeras inte av Telestyrelsen utan levereras till inkomstitel på statsbudgeten. Avgifterna skall täcka kostnaderna för den anslagsfinansierade verksamhet som före den 1 juli 1992 bedrevs vid Statens telenämnd. Telestyrelsen har vidare regeringens bemyndigande att disponera de avgifter som uppbärs med stöd av kungörelsen om radiosändare (1967:446). Avgifterna får disponeras för att täcka kostnader inom radioområdet. Dessutom får Telestyrelsen enligt fartygssäkerhetsförordningen (1988:594) föreskriva om avgifter för tillsyn av radiokommunikationsutrustning och av sådan utrustnings installation på fartyg.

Inför bildandet av Telestyrelsen den 1 juli 1992 angavs att Telestyrelsens verksamhet borde finansieras med avgifter (prop. 1991/92:163, bet. 1991/92:TU20, rskr. 1991/92:312). Myndighetsavgifter relaterade till lagregler om tillståndsgivning och tillsyn m.m. enligt kommande telelag respektive lag om radiokommunikation förutsattes komma att överlämnas till Telestyrelsen och därvid finansieras genom avgifter. Telestyrelsen har mot den bakgrunden, på regeringens uppdrag, utarbetat ett förslag till avgiftssystem och till långsiktig finansieringsform för verksamheten. Uppdraget redovisades i november år 1992.

I det föregående redovisade förslaget till telelag ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ett bemyndigande att föreskriva om skyldighet att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt den lagen.

Förslaget till lag om radiokommunikation innehåller en uttrycklig bestämmelse om skyldighet för bl.a. tillståndshavare att betala avgifter efter skäligen fördelning av kostnaderna. Syftet med bestämmelsen är att tillståndsmyndighetens verksamhet enligt den lagen skall finansieras genom avgifter.

Enligt lagen (1992:1527) om teleterminalsutrustning ges vidare ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynsmyndighetens verksamhet enligt den lagen.

Jag avser inom kort att föreslå regeringen att Telestyrelsen skall få till uppgift att fungera som tillstånds- resp. tillsynsmyndighet enligt dessa lagar.

I Telestyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1993/94 föreslås att all verksamhet, förutom vissa samhällsåtaganden, skall finansieras med avgifter. Detta innebär att även kostnaderna för den verksamhet som under innevarande budgetår finansieras med anslag skall täckas av avgifter. Telestyrelsen avser senare att föreslå regeringen en höjning av avgifterna för att kostnadstäckning skall kunna uppnås.

I anslagsframställningen föreslår vidare Telestyrelsen att verksamheten fr.o.m. budgetåret 1993/94 bör finansieras enligt den s.k. uppdragsmodellen.

I princip all myndighetsverksamhet enligt nämnda lagar skall enligt mina förslag finansieras med avgifter. Jag tänker här främst på tillståndsgivning, tillsyn och föreskrivande verksamhet. Även verksamhet som

består av marknadsövervakning får anses förekomma i avgiftsbetalarnas intresse. Jag anser vidare att deltagandet i nationellt och internationellt arbete med harmonisering av regler och standardisering av tekniska krav bör finansieras med avgifter liksom uppgifter relaterade till nummerplaneringen enligt förslaget till telelag. Även kostnader avseende medlemsavgifter för svenska staten i internationella organ bör täckas med avgifter. Som föreslagits i det föregående anser jag emellertid att myndighetsuppgifter som kommer att utföras av Telestyrelsen för att tillgodose totalförsvarets behov av telekommunikationer samt handikappades tillgång till teletjänster och terminaler på samma sätt som i dag bör finansieras över statsbudgeten.

Förslaget till telelag samt förslaget att ombilda Televerket till aktiebolag får konsekvenser för statsbudgeten på det sätt som principiellt redovisats i propositionen. Det gäller Telestyrelsens anslag, Telestyrelsens övertagande av vissa samhällsåtaganden från Televerket i samband med bolagsbildningen samt statens fortsatta ägande i SOS Alarmering AB. Jag kommer i det följande att behandla anslagsfrågor som en konsekvens av mina förslag för budgetåret 1993/94.

Sjätte huvudtiteln

A.	Kommunikationsdepartementet m.m.	
A 5.	Kostnader förenade med statens ägande i SOS Alarmering AB 1993/94	Nytt anslag (förslag)
		140 000 000

Jag har i det föregående föreslagit att statens ägande i SOS Alarmering AB förs över direkt till regeringen när Televerket ombildas till aktiebolag. Statens andel av kostnader förenade med alarmeringstjänsten bör föras upp på ett anslag under sjätte huvudtiteln. För budgetåret 1993/94 har jag beräknat statens andel av kostnaderna förenade med alarmeringstjänsten till 140 miljoner kronor.

Sjätte huvudtiteln

I.	Telekommunikationer	
I 1.	Telestyrelsen	
1992/93	Anslag	20 000 000
1993/94	Förslag	195 000 000
I 2.	Telestyrelsen: Upphandling av särskilda samhällsåtaganden	
1993/94	Nytt anslag (förslag)	224 000 000

Telestyrelsen

I Telestyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1993/94 redovisas ett preliminärt medelsbehov enligt följande (1992 års prisnivå).

Verksamhetsområden	Budget medelsbehov	Finansiering	
		Anslag	Avgifter
Frekvensverksamhet	148 907		148 907
Radioutrustning			
Teleutrustn. och nät	4 438		4 438
Teletjänster	12 359		12 359
Samhällsåtaganden	17 503	17 503	
Summa	183 207	= 17 503	+ 165 704

Telestyrelsen föreslår att ett anslag med ett formellt belopp på 1 000 kronor anvisas för verksamheten med den innebörden att Telestyrelsen får disponera avgiftsinkomsterna. Styrelsen föreslår vidare att 17,5 miljoner kronor anvisas för att täcka Telestyrelsens tillkommande kostnader i fråga om ansvaret för särskilda samhällsåtaganden. Telestyrelsen har därefter, i februari år 1993, i samband med redovisning av uppdrag avseende Televerkets särskilda åtaganden reviderat resursbehovet.

Telestyrelsen begär regeringens bemyndigande att få disponera en låneram hos Riksgäldskontoret på 8,2 miljoner kronor för investeringar i anläggningstillgångar samt att få disponera en kredit hos Riksgäldskontoret (räntekonto med kredit) på 18 miljoner kronor.

Föredragandens överväganden

Telestyrelsens förvaltningskostnader

För Telestyrelsens förvaltningskostnader för budgetåret 1993/94 beräknar jag medelsbehovet till 195 miljoner kronor. Beloppet är beräknat i 1993 års prisnivå. Anslaget för Telestyrelsen har budgeterats utan hänsyn till de tekniska justeringar som måste göras till följd av ändringen av nivån på lönekostnadspålägget, den ändrade finansieringsformen för Statshälsan, övergången till lån i Riksgäldskontoret samt de nya principerna för budgeteringar av anslagen. Riktlinjer för dessa förändringar har redovisats i 1993 års finansplan (prop. 1992/93, bil. 1). Det belopp som kommer att ställas till myndighetens disposition kommer slutligt att fastställas enligt dessa riktlinjer och kan därför avvika från det nu budgeterade beloppet.

I beräkningen av anslaget för Telestyrelsens verksamhet utgår jag från förutsättningen att Telestyrelsens verksamhet skall finansieras med avgifter. Beräkningen baseras på att Telestyrelsens intäkter från avgifter för budgetåret 1993/94 kommer att uppgå till 195 miljoner kronor. Telestyrelsen bör senare, när telelagen och lagen om radiokommunikation

trätt i kraft, närmare ange behovet av avgiftsnivåer för att uppfylla kravet på full kostnadstäckning i verksamheten. Prop. 1992/93:200

I 1993 års finansplan föreslås vidare att en generell räntebeläggning av de medel som myndigheter disponerar i den egna verksamheten genomförs fr.o.m. budgetåret 1993/94. Myndigheter kommer att tilldelas ett konto i Riksgäldskontoret till vilket anslagsmedel förs en gång per månad. Härigenom tillgodoses Telestyrelsens önskemål om räntekonto med kredit.

Telestyrelsen disponerar för innevarande budgetår en låneram om 7 miljoner kronor. Jag föreslår att Telestyrelsen under budgetåret 1993/94 får disponera en låneram i Riksgäldskontoret om 8,2 miljoner kronor.

Jag kommer inom kort att föreslå regeringen att Telestyrelsen får i uppdrag att se över den nuvarande organisationen mot bakgrund av de förändringar av verksamheten som följer av mitt förslag till ny lagstiftning m.m. Inriktningen bör bl.a. vara att effektivisera den regionala organisationen. En ny organisation för Telestyrelsen bör kunna träda i kraft den 1 juli 1993.

Telestyrelsens upphandling av särskilda samhällsåtaganden inom teleområdet m.m.

För Telestyrelsens upphandling av särskilda samhällsåtaganden inom teleområdet m.m. för budgetåret 1993/94 beräknar jag medelsbehovet till 224 miljoner kronor, varav 220 miljoner kronor avser totalförsvarsområdet och 4 miljoner kronor avser handikappområdet. Av dessa medel skall Telestyrelsen, senast före utgången av år 1993, utbetala 1 miljon kronor till Handikappinstitutet för institutets biträde till Telestyrelsen.

6 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom Kommunikationsdepartementet upprättats förslag till

1. telelag,
2. lag om radiokommunikation,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i rättegångsbalken,
5. lag om ändring i radiolagen (1966:755),
6. lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144),
7. lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer,
8. lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
9. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
10. lag om ändring i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

11. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223),
12. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
13. lag om ändring i lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning,
14. lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
15. lag om ändring i lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Förslagen under 3, 4 och 14 har upprättats efter samråd med chefen för Justitiedepartementet, förslaget under 5 efter samråd med chefen för Kulturdepartementet, förslaget under 6 efter samråd med statsrådet Thurdin, förslaget under 8 efter samråd med statsrådet Lundgren, förslagen under 9, 11 och 15 efter samråd med statsrådet Laurén samt förslaget under 12 efter samråd med chefen för Arbetsmarknadsdepartementet.

Förslagen har granskats av Lagrådet.

Efter Lagrådets granskning har uppmärksammat att tidigare förslag under 9 delvis avsåg ändringar i en bestämmelse som beslutats av riksdagen men som ännu inte trätt i kraft. Förslaget avser nu även ändringar i lagförslag i prop. 1992/93:167 som ännu inte beslutats av riksdagen. Det av Lagrådet granskade lagförslaget har därför delats upp i två förslag, 9 och 15.

7 Specialmotivering

7.1 Förslaget till telelag

1 §

Paragrafens *första stycke* fastställer lagens tillämpningsområde. Vad som avses med televerksamhet framgår av andra stycket.

Andra stycket upptar definitioner av vissa begrepp som återkommer i lagen. Dessa bygger såväl på de definitioner som används inom den internationella teleunionen som på EG:s begreppsbestämningar i direktiv på telekommunikationsområdet. De har dock anpassats till svenska förhållanden och behovet av reglering här i landet, vilket gör att direkt överensstämmelse med motsvarande definitioner inom ITU och EG inte alltid kan presumeras. Några mera betydande skillnader torde dock inte finnas.

Begreppet *telemeddelande* innefattar att det är någon form av information som överförs. Överföringsmedium kan bestå i radiovågor. Det kan också bestå i ljus eller elektromagnetiska svängningar, varvid särskilt anordnade ledare används.

Telefontjänst utgörs av förmedling för annan av sådana telemeddelanden som består av tal. Inom EG (ONP-direktivet, 90/387/EEG) definieras telefoni som det kommersiella tillhandahållandet av allmänt tillgänglig eller direkt röstöverföring i realtid via allmänt tillgängliga nät. Inom nät som upplåts för telefoni kan också andra telemeddelanden förmedlas. Det är inte heller möjligt att vid varje tillfälle konstatera om den tjänst som används i ett nät utgörs av telefoni, telefax eller viss

datakommunikation. Med hänsyn till att det statliga ansvaret nu utvidgas bör begreppet telefonitjänst i telelagen omfatta teletjänst som inte endast innefattar överföring av tal utan även att det inom ramen för denna tjänst finns möjlighet till överföring av telefaxmeddelanden och datakommunikation via låghastighetsmodem.

Begreppet telefonitjänst är i och för sig inte beroende av på vilket sätt abonnenten är ansluten till nätet. Det finns således såväl telefonitjänst till fast anslutningspunkt, där abonnentanslutningen är lokaliserad till en bestämd punkt, som telefonitjänst med anslutningen via radio. I sistnämnda fall är det alltså fråga om mobiltelefoni.

Med *televerksamhet* avses såväl förmedlingen av telemeddelanden via telenät som tillhandahållande av fasta teleförbindelser, alltså förbindelser där hyresmannen enligt avtal disponerar över en viss överföringskapacitet för förmedling av telemeddelanden.

På förslag av *Lagrådet* har i andra stycket dels en definition av begreppet *mobil teletjänst* tillagts, dels definitionen av *allmänt tillgängligt telenät* i det till *Lagrådet* remitterade förslaget utgått såsom inte erforderlig. Det sistnämnda skall ses mot bakgrund av de svårigheter som med hänsyn till regleringen inom EG möter att definiera detta begrepp i lagtexten.

Med *mobil teletjänst* avses i regel teletjänst där det för anslutningen av abonnenter används radiosändare/mottagare. En mobil teletjänst i denna bemärkelse är således inte användningen av sladdlös telefon. Visserligen används radio i en sådan terminal, men utgångspunkten är den fasta anslutningspunkten som teleoperatören tillhandahåller. Det förhållandet att radio används av operatören för att etablera en stationär anslutningspunkt för en abonnent innebär inte heller att det är fråga om en mobil teletjänst i lagens mening. För att det skall vara fråga om en mobil teletjänst får i allmänhet krävas att abonnenten skall kunna utnyttja tjänsten i huvudsak oberoende av var han befinner sig inom teleoperatörens täckningsområde.

Genom bestämmelsen i *tredje stycket*, som erhållit sin slutliga utformning på förslag av *Lagrådet*, undantas från lagens tillämpningsområde utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket första meningen yttrandefrihetsgrundlagen.

2 §

Bestämmelserna i denna paragraf anger de grundläggande målen för lagregleringen. Myndighetsutövningen på telekommunikationsområdet skall utgå härifrån och bl.a. tillståndsprövningen och fastställandet av tillståndsvillkoren skall ske mot bakgrund av dessa mål, se avsnitt 4.1.

Bestämmelserna i *andra stycket* berörs i den allmänna motiveringen, avsnitt 4.4.4.

3 §

Bestämmelsen har sin utgångspunkt i de uttalanden som i skilda sammanhang har gjorts angående betydelsen av konkurrens inom

telekommunikationsområdet. Uttalanden av sådan innebörd förekommer, förutom det som anges i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1), bl.a. i prop. 1987/88:118 s.16, prop. 1990/91:87 s. 146 ff och prop. 1991/92:100 bil. 7, s. 137. Även EG:s reglering har denna inriktning, vilket bl.a. tar sig uttryck i en strävan mot harmonisering av medlemsländernas lagbestämmelser för att ge möjlighet till konkurrens inom hela gemenskapen.

Konkurrensen är emellertid självfallet inte ett mål i sig, utan en marknad med konkurrens skall användas som ett medel för att skapa effektiva telekommunikationer.

4 §

Vad gäller televerksamhet som bedrivs med användning av radiosändare krävs enligt gällande lag tillstånd enligt 2 § radiolagen (1966:755). Denna reglering kommer enligt mitt förslag att ersättas av lagen om radio-kommunikation. Till den del verksamheten berör förhållanden som är hänförliga till radioanvändningen, såsom frekvenstilldelning och tekniska specifikationer för utrustningen och dess handhavande, skall vad som föreskrivs i den lagen och därtill anslutande föreskrifter gälla. Det är härvid att observera att det för de fall verksamheten är tillståndspliktig enligt telelagen är en förutsättning för tillstånd enligt lagen om radio-kommunikation att tillstånd enligt telelagen föreligger.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndspliktens omfattning. Bestämmelserna har motiverats bl.a. i avsnitt 4.3.

Vad som avses med allmänt tillgängligt telenät framgår av avsnitt 4.3.1.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.1) bygger bestämmelsen i första stycket första punkten på antagandet att endast ett begränsat antal tillståndsskyldiga som tillhandahåller telefonitjänst kommer att finnas under överblickbar tid. Inte heller vad gäller mobila teletjänster (såväl telefonitjänst som andra teletjänster) torde det komma att röra sig om mer än en begränsad krets.

Tillståndsskyldigheten för den som tillhandahåller fasta teleförbindelser åt annan fastslås i första stycket andra punkten. Bestämmelsen motiveras i avsnitt 4.3.3. Det är att notera att tillståndsskyldigheten gäller såväl nätägaren som den som har hyrt överföringskapacitet av annan för att hyra ut teleförbindelser. Tillståndsplikten är dock inskränkt till att enbart gälla verksamhet i en omfattning som är betydande (jfr avsnitt 4.3.1).

I *andra stycket* anges att ett tillstånd får avse ett visst område eller hela landet.

Paragrafen har erhållit sin slutliga utformning på förslag av *Lagrådet*.

Inom ramen för bestämmelsen kan det finnas skäl att närmare ange vad som skall vara styrande för bedömningen av den betydelse som en verksamhet har. Även i övrigt kan det visa sig vara befogat med föreskrifter

av regeringen eller av tillståndsmyndigheten till verkställighet av bestämmelserna i andra och tredje stycket. Sådana föreskrifter kan meddelas med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

Prop. 1992/93:200

6 §

Tillståndsmyndigheten skall enligt denna paragraf pröva alla frågor om tillstånd, således även t.ex. frågor om återkallelse av tillstånd.

7 §

Denna paragraf upptar en möjlighet att få besked på förhand i frågan om en verksamhet på teleområdet är tillståndspliktig eller inte. Den som ansöker om förhandsbesked måste lämna uppgift om verksamheten, dess omfattning och inriktning, allt i den utsträckning som det behövs för att myndigheten skall kunna göra en bedömning av huruvida tillståndsplikt föreligger. Är ansökan om förhandsbesked bristfällig i något avgörande hänseende får det ankomma på sökanden att komplettera med behövliga uppgifter.

Ett förhandsbesked skall ha en begränsad giltighetstid. Den tid som det skall gälla får bestämmas av tillståndsmyndigheten mot bakgrund av den utveckling på teleområdet som kan förväntas och hur denna utveckling kan tänkas komma att påverka den ifrågavarande verksamhetens betydelse för uppnåendet av lagens syften. Vidare bör det av beslutet klart framgå vilka förutsättningar som utgjort grundval för beslutet. Givetvis gäller förhandsbeskedet endast under dessa förutsättningar. På förslag av *Lagrådet* har det särskilt angivna kravet på att ett förhandsbesked skall ha vunnit laga kraft för att det skall gälla utmönstrats såsom obehövt.

8 §

Paragrafens första stycke innehåller en möjlighet att besluta om undantag i ett särskilt fall från tillståndsplikten enligt 5 §. Med hänsyn till att tillståndsskyldigheten redan i 5 § avgränsats till att omfatta endast en mycket begränsad krets blir tillämpningsområdet för denna bestämmelse ytterst snävt. Tillståndsmyndigheten får mot bakgrund av utvecklingen på telekommunikationsområdet bestämma tillämpningsområdet genom sin praxis.

Anmälningsskyldighet enligt andra stycket kan komma i fråga dels beträffande sådana verksamheter som inte omfattas av bestämmelserna i 5 §, dvs. verksamheter med tillhandahållande av andra teletjänster än telefonitjänst, mobil teletjänst eller fasta teleförförbindelser, dels nu nämnda verksamhetsslag som inte har sådan betydelse som anges i 5 §. Anmälningsskyldigheten skall ha sin grund i att det från allmän synpunkt finns anledning att följa verksamheten. Detta innebär bl.a. att verksamhet som är av endast obetydlig omfattning faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Vid bedömningen härav är sådana förhållanden som angetts

i den allmänna motiveringen i fråga om tillståndspliktens avgränsning av betydelse (se avsnitt 4.3.1). Prop. 1992/93:200

9 §

Bestämmelsen motiveras i avsnitt 4.4.3.

10 §

Paragrafen upptar bestämmelser om återkallelse av tillstånd. Om verksamheten drivs i strid med lagen eller föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen skall detta föranleda att tillståndet återkallas. Det skall dock finnas ett rimligt utrymme för tillståndshavaren att efter påpekande från myndigheten rätta det felaktiga beteendet. Det kan förutsättas att den vanligaste formen för myndighetens åtgärd härvidlag blir ett uttryckligt föreläggande. Även andra former kan dock tänkas. Huvudsaken är att tillståndshavaren otvetydigt får klart för sig det felaktiga beteendet och vad som skall göras för att rätta till det. Återkallelse får endast i undantagsfall ske om inte tillståndshavaren har fått tillfälle till rättelse. Sker rättelse bör det därefter inte komma i fråga att återkalla tillståndet.

Återkallelse skall inte ske om avvikelserna från bestämmelserna är av mindre betydelse. Vid bedömningen härav får det övervägas i vilken utsträckning det felaktiga beteendet har betydelse för uppnåendet av de i 2 och 3 §§ angivna målen. I det sammanhanget bör det tas hänsyn till i vilken grad det felaktiga beteendet påverkar enskilda teleanvändare och andra operatörer. Givetvis har en snar rättelse av huvuddelen av ett felaktigt beteende också betydelse. Om myndigheten finner att avvikelserna får anses vara av mindre betydelse har myndigheten ändå möjlighet att med användning av föreläggandeinstitutet, företrädesvis i kombination med vite, se till att rättelse åstadkoms.

Beslut i frågor om återkallelse skall fattas av tillståndsmyndigheten, se under 6 §.

11 §

Se avsnitt 4.4.1 i den allmänna motiveringen. Paragrafen har fått sin slutliga utformning på förslag av *Lagrådet*.

12 §

Se avsnitt 4.4.2 och 4.4.3 i den allmänna motiveringen. På förslag av *Lagrådet* har paragrafens första stycke jämkats språkligt i förtydligande syfte så att det klarare framgår att ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan är avsett att tillämpas bara vid knapphet i fråga om frekvensutrymme.

Andra stycket har på förslag av *Lagrådet* förtydligats på så sätt att bemyndigandet att meddela föreskrifter uttryckligen anges avse de sakliga grunder som skall tillämpas vid prövning enligt första stycket. Med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen kan verkställighetsföreskrifter med avseende på själva förfarandet meddelas.

13 §

Paragrafen upptar bestämmelser om tillståndsvillkor. Beslut om sådana skall fattas av tillståndsmyndigheten i samband med att en ansökan om tillstånd prövas eller i samband med att ett tillståndsvillkors giltighetstid löper ut.

De bakomliggande syften som skall styra tillståndsmyndighetens beslut finns angivna i 2 och 3 §§. Beträffande målen för regleringen hänvisas till specialmotiveringen till 2 och 3 §§ och där gjorda hänvisningar.

Exemplifieringarna i andra stycket har motiverats i avsnitt 4.4.4.

Beträffande de finansieringsfrågor som aktualiseras i samband med villkorsbestämningen hänvisas till avsnitten 5.7–5.9.

Orden "kriser och i krig" i andra stycket punkten 6 har på förslag av *Lagrådet* bytts ut mot "höjd beredskap". Härigenom erhålls en klarare avgränsning av bestämmelsens tillämpningsområde.

14 §

Till skillnad från huvudregeln i fråga om tillstånd att driva televerksamhet (jfr 9 §) skall tillståndsvillkor gälla för en bestämd tid. Giltighetstiden för tillståndsvillkor skall i varje enskilt fall bestämmas med utgångspunkt i bl.a. förväntade tekniska förändringar, marknadsförändringar som kan förutses och rimliga krav på avkastning på nödvändiga investeringar. Som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4.5) är det med hänsyn till bl.a. den snabba tekniska utvecklingen på telekommunikationsområdet inte orimligt att tillståndsvillkoren kan omprövas efter relativt korta tidsperioder. Det är givetvis möjligt att ange olika lång giltighetstid för olika tillståndsvillkor.

Bestämmelsen i övrigt anger de särskilda fall då det kan komma i fråga att ändra ett tillståndsvillkor under löpande villkorsperiod. Om förbehåll gjorts när ett villkor beslutats, bör ändring av villkoret i enlighet med vad som förbehållits kunna göras. När förbehåll används bör i beslutet noga anges förutsättningarna för att de ändringar eller tillägg förbehållet gäller skall få genomföras.

15 §

Bestämmelsen tar sikte på att ett funktionsansvar för det sammanhållna telenätet skall kunna upprätthållas. I paragrafen ges grunden för det krav på teknisk säkerhet i verksamheten som skall kunna föreskrivas för den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster eller

16 §

Bestämmelsen har sin grund i strävandena att göra allmänt tillgängliga nät öppna för inkoppling. Det får därför inte förekomma att den som är innehavare av ett nät för anslutning till nätet ställer upp krav, som inte kan motiveras utifrån de i paragrafen angivna grunderna. Dessa utvecklas närmare i den allmänna motiveringen, avsnitt 4.5.1.

Såsom angetts i den allmänna motiveringen utgör inte upprätthållandet av vanliga kommersiella villkor hinder i nu angiven bemärkelse. Vad som i detta sammanhang avses med kommersiella villkor är exempelvis att det skall vara tillåtet att vägra vidare upplåtelse av förbindelsen om inte betalning för tjänsten erläggs inom för branschen normal tidrymd. Det skall vidare vara möjligt att i den ordning som gäller allmänt för avtalsförhållanden göra gällande påföljder för kontraktsbrott, vidta rimliga åtgärder för att säkra betalning, företa sedvanlig kreditprövning, etc. I vissa fall, t.ex. vid leveransvägran eller inhiberande av prestationen till följd av anteciperad mora, kan frågan om åtgärdens rättsenlighet vara tveksam. Sådana fall torde emellertid mestadels kunna lösas utifrån gällande avtalsrättsliga principer, dvs. om åtgärden varit avtalsrättsligt motiverad torde den kunna accepteras också utifrån de syften som är bärande för bestämmelsen i telelagen.

Paragrafen reglerar inte skyldigheten att öppna nät för samtrafik eller att hyra ut fasta teleförbindelser. En sådan skyldighet kan emellertid följa av 20 § eller, såvitt gäller uthyrning av fasta teleförbindelser, av tillståndsvillkor.

17 §

Se avsnitt 4.5.1 i den allmänna motiveringen.

18 §

Paragrafen upptar bestämmelser om tillståndshavares taxor för telefoni-tjänst till fast anslutningspunkt och för uthyrning av fasta teleförbindelser med avseende på verksamhet inom allmänt tillgängligt telenät.

Med att taxesättningen skall grunda sig på tillståndshavarens kostnader avses detsamma som det inom EG använda begreppet "kostnadsorienterad".

Föreskriften att taxorna skall hållas tillgängliga av tillståndshavarna skall inte uppfattas så att det däri innefattas ett krav på en aktiv publiceringsåtgärd. Den bör förstås så att taxorna på förfrågan skall tillhandahållas. En annan sak är att det av praktiska skäl och som ett element i konkurrensen kan vara motiverat för den enskilde tillståndshavaren att låta taxorna bli mera allmänt publicerade.

Bestämmelsen innebär att regeringen, trots att det i något hänseende kan komma att strida mot kravet i 18 § på kostnadsanpassad prissättning, kan meddela bestämmelser om högsta pris för telefonitjänst. En reglering med sådant innehåll finns för närvarande i bilagan till teleförordningen (1985:765).

Bestämmelsen har en sådan utformning att det inom dess ram är möjligt för regeringen att göra en pristaksbestämmelse tillämplig endast på en viss användarkategori.

Av avgränsningen till telefonitjänst till fast anslutningspunkt följer att bestämmelsen inte medger pristak för mobiltelefoni.

20 §

Anslutningen mellan telenät och teletjänster och således utväxlingen av teletjänster sker i dag på annat sätt än vad som i snäv bemärkelse betecknas som samtrafik. Ett skäl härför är bristande teknisk kompatibilitet mellan tjänster som inte är identiska. Det i bestämmelsen använda uttrycket samtrafik innefattar därför även anslutningsformer, t.ex. anslutning av tjänster på abonnentvillkor, som gör att med samtrafik jämförbara förhållanden åstadkoms.

Av paragrafens *första stycke* följer en skyldighet för den som har fått tillstånd att tillhandahålla telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät att på begäran upplåta det disponerade telenätet för samtrafik med annan tillståndshavares motsvarande verksamhet. Denna skyldighet för tillståndshavare gäller även i förhållande till den som är anmälningsskyldig enligt 8 § såvitt avser telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät. Om samtrafik upprättas med den som är anmälningsskyldig har tillståndshavaren motsvarande rätt till samtrafik i förhållande till den anmälningsskyldige. Samtrafikskyldigheten har närmare utvecklats i den allmänna motiveringen, avsnitt 4.6.

I *andra stycket* anges de grunder som skall gälla i fråga om ersättning för samtrafik avseende telefonitjänsten. Se avsnitt 4.6 i den allmänna motiveringen.

En motsvarande skyldighet till samtrafik som beträffande telefonitjänsten skall enligt *tredje stycket* gälla även annan teletjänst. Denna skyldighet skall gälla för den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller sådan teletjänst i en omfattning som kan anses betydande (jfr 5 §). Skyldigheten gäller i förhållande till tillståndshavare eller en anmälningsskyldig som tillhandahåller teletjänster enligt telelagen. Om samtrafik upprättas med en anmälningsskyldig har den som på begäran har medgett samtrafik rätt till samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av den anmälningsskyldige. Sistnämnda ömsesidighet i skyldigheten till samtrafik har på förslag av *Lagrådet* kommit till klarare uttryck i lagtexten. Vissa andra redaktionella ändringar har också gjorts i paragrafens första och andra stycke på förslag av *Lagrådet*.

Såvitt avser annan teletjänst än telefonitjänsten skall ersättningen vid samtrafik bestämmas på marknadsmässiga villkor, se avsnitt 4.6.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* har lagts till på förslag av *Lagrådet*. Bestämmelsen innebär att skyldigheten till samtrafik inskränks i de fall då sådan trafik i beaktansvärd utsträckning skulle begränsa en samtrafikskyldigs möjlighet att i den egna verksamheten utnyttja den nätkapacitet han förfogar över.

21 §

I paragrafen anges syftet med nummerplaneringen mot bakgrund av denna frågas stora betydelse för ett effektivt telesystem. Här regleras också ansvaret för nummerplaneringen. Innebörden i att nummerplaner skall fastställas av myndighet och att myndigheten skall ha möjlighet att ta initiativ till att ändra en plan har motiverats utförligt i avsnitt 4.7.

Ytterligare föreskrifter som närmare anger grunderna för nummerplanernas struktur bör, efter regeringens bemyndigande, meddelas av tillståndsmyndigheten. Se även 32 §.

22 §

Bestämmelsen anger den skyldighet som skall gälla generellt för den som tillhandahåller teletjänster inom allmänt tillgängligt telenät att följa de planer som har fastställts enligt 21 §. Skyldigheten är inte inskränkt till tillståndshavare utan avser varje slag av teletjänst under förutsättning att den förmedlas inom eller i samtrafik med ett allmänt tillgängligt telenät. Regleringen har sin grund i den stora betydelsen av att det allmänt tillgängliga telenätet fungerar tillfredsställande.

23 §

Se den allmänna motiveringen, avsnitt 4.16. Paragrafen har fått sin slutliga utformning på förslag av *Lagrådet*.

24 §

I denna paragraf, som motsvarar 27 § i utredningens förslag, anges att ett telemeddelande får avlyssnas i televerksamhet endast i den utsträckning som det är nödvändigt för att verksamheten skall kunna drivas. Bestämmelsen fastlägger möjligheten till och gränsen för den tekniska avlyssning av teletrafiken som är nödvändig för att kontrollera telesystemets funktion i skilda hänseenden. Bestämmelsen, som gäller för teleföretag i såväl enskild som allmän regi, skall ses mot bakgrund av straffbestämmelsen i 4 kap. 8 § brottsbalken, där den kan ha avgörande betydelse för bedömningen av om någon olovligt har berett sig tillgång till ett telemeddelande. Samtidigt har bestämmelsen formulerats på sådant sätt att den ger en gräns för den avlyssning som får ske i televerksamhet. Härigenom kan det integritetsintrång som avlyssningen kan innebära förväntas bli begränsat till vad som är oundgängligen nödvändigt.

I denna paragrafs *första stycke* ges en bestämmelse som innebär att den som i enskild televerksamhet har fått del av eller tillgång till uppgift om teleabonnemang, innehållet i ett telemeddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande inte obehörigen får föra vidare eller utnyttja det han fått del av eller tillgång till. Denna tystnadsplikt motsvarar i huvudsak vad som i dag gäller inom Televerket enligt 9 kap. 8 § andra och tredje styckena sekretesslagen (1980:100). Utöver telemeddelandens innehåll omfattar tystnadsplikten således telefonnummer och vissa andra personuppgifter om teleabonnenter liksom andra uppgifter som angår ett särskilt telemeddelande, t.ex. mellan vilka abonnemang som ett telefonsamtal har förmedlats.

De personer som avses med bestämmelsen är de som är eller har varit verksamma i angivet sammanhang, främst på grundval av anställning eller uppdrag av eller hos företag som driver televerksamhet.

Endast den som obehörigen för en uppgift vidare bryter mot tystnadsplikten. Tystnadsplikten kan således efterges av den enskilde. Vidare kan det av andra föreskrifter, t.ex. de i 27 § telelagen, följa att uppgifter skall lämnas ut. I de angivna fallen sker utlämnandet av uppgifter inte obehörigen. Den som bryter mot föreskriven tystnadsplikt kan dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Bestämmelsen i paragrafens första stycke motsvarar efter redaktionella ändringar 28 § första stycket i utredningens förslag med det förtydligande tillägget att förbudet att obehörigen föra vidare eller utnyttja en uppgift även gäller i det fall att någon inte direkt tagit del av den men väl fått tillgång till den, t.ex. genom en bandupptagning eller annan registrering.

I paragrafens *andra stycke*, som motsvarar 29 § första stycket i utredningens förslag, anges att tystnadsplikten enligt första stycket inte gäller i förhållande till den som har tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som annars är dess avsändare eller mottagare. Med undantag för ett telemeddelandes innehåll gäller tystnadsplikten inte heller i förhållande till innehavare av ett abonnemang som använts för ett telemeddelande. Bestämmelsen ger möjlighet för en betalningsansvarig abonnent att få uppgifter om t.ex. utväxlade telefonsamtal som debiteras honom. Bestämmelsen gör det också möjligt för en abonnent att få veta vilka uppgifter om hans abonnemang som finns hos ett teleföretag. Regleringen innefattar emellertid inte någon skyldighet för den som driver televerksamhet att lämna ut sådana uppgifter. Även bestämmelserna i andra stycket motsvarar i huvudsak vad som för närvarande gäller enligt sekretesslagen för verksamheten inom Televerket.

26 §

Enligt denna paragraf, som med redaktionella ändringar i huvudsak motsvarar 28 § andra stycket i utredningens förslag, gäller tystnadsplikt i enskild televerksamhet för uppgift som hänför sig till åtgärd enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller

19 § rättegångsbalken. Bestämmelsen motsvarar i väsentlig utsträckning vad som i dag gäller inom Televerket enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Denna tystnadsplikt är så väsentlig att meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen bör genombrytas. Se till denna fråga specialmotiveringen till ändringen i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

27 §

I denna paragraf, som med redaktionella ändringar i huvudsak motsvarar 29 § andra och tredje styckena i utredningens förslag, ges bestämmelser som tillgodoser myndigheters behov av uppgifter om teleabonnemang för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428) och brottsutredande myndigheters behov av sådana uppgifter och uppgifter som angår särskilda telemeddelanden om de angår misstanke om brott, i fråga om uppgifter av sistnämmt slag endast brott av allvarligare art, och som omfattas av tystnadsplikten enligt 25 § första stycket. Prövningen av om en uppgift skall lämnas ut skall till skillnad från motsvarande reglering i sekretesslagen i samtliga fall göras av den begärande myndigheten. Till skillnad från bestämmelserna i sekretesslagen innefattar denna paragraf inte heller något genombrott i tystnadsplikten för uppgifter om ett telemeddelandes innehåll. De brottsutredande myndigheternas behov i detta hänseende är tillgodosett genom bestämmelserna i främst rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning.

Bestämmelsernas närmare innebörd och skälen härför redovisas i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.10.3).

På inrådan av *Lagrådet* har paragrafen redigerats om något.

28 §

Denna paragraf motsvarar 30 § i utredningens förslag.

I *första stycket* slås fast att de närmast föregående paragraferna som rör tystnadsplikt inte gäller i det allmännas verksamhet. Där gäller i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Paragrafens *andra stycke* klargör förhållandet mellan datalagens (1973:289) bestämmelser om tystnadsplikt för personuppgifter i personregister och bestämmelsen om tystnadsplikt i 25 § första stycket telelagen. Bestämmelsen är motiverad av den specialreglering som ges i telelagen om tystnadsplikt och den i 27 § telelagen reglerade skyldigheten för enskilda att lämna ut uppgifter.

29 §

I denna paragraf anges att den som i annat fall än som avses i 25 § första stycket och 26 § i radiomottagare har avlyssnat eller på annat sätt med användande av sådan mottagare fått tillgång till ett radiobefordrat telemeddelande som inte är avsett för honom själv eller för allmänheten inte obehörigen får föra det vidare.

Bestämmelsen har sin nuvarande motsvarighet i 3 a § första stycket och del av andra stycket radiolagen (1966:755) med tillägg av det självklara undantaget för telemeddelanden avsedda för den avlyssnande eller allmänheten. Bestämmelsens närmare innebörd och skälen härför redovisas i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.10.3).

30 §

Beträffande erkännande av teleoperatör enligt den internationella telekonventionen hänvisas till avsnitt 4.8. Bestämmelsen innebär att föreskriftsmakten delegeras.

Beslut i fråga om erkännande av teleoperatör bör kunna överklagas på samma sätt som tillståndsbeslut.

31 §

Som anges i bestämmelsen är det tillståndsmyndigheten som skall se till att i varje enskilt fall den som omfattas av regleringen efterlever

1. lagen,
2. föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigande i lagen och
3. villkor som har beslutats med stöd av lagen.

Tillsynsuppgiften omfattar härigenom hela regleringsområdet såväl i fråga om den övergripande funktionen av telesystemet enligt 2 och 3 §§ som tekniska, operationella och ekonomiska frågor i andra fall.

De som omfattas av 5 och 8 §§ är skyldiga att lämna de uppgifter som myndigheten anser behövs för tillsynen. Det kan vara fråga om dels ett generellt uppgiftslämnande, dels upplysningar eller handlingar som behövs i ett särskilt fall. Initiativet till att ta in uppgifter kan vara myndighetens, men det kan också ha sin grund i en anmälan till myndigheten om att t.ex. en tillståndshavare inte följer föreskrifter eller särskilda villkor.

Uppgifter torde i många fall kunna hämtas in formlost vid kontakter mellan myndigheten och aktörer på marknaden. Enligt 33 § finns emellertid möjlighet för myndigheten att begära uppgifter efter föreläggande som får förenas med vite. I sista hand, eller i brådska fall, kan myndigheten – om det är nödvändigt – få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärderna för tillsynen enligt paragrafens andra stycke.

32–33 §§

I 32 § tas upp tillståndsmyndighetens verksamhet för att åstadkomma att avtal om samtrafik mellan tillståndshavare träffas och fasta teleförbindelser tillhandahålls, allt i enlighet med lagens syften. Avsikten är att detta skall ske inom ramen för myndighetens tillsynsverksamhet. Givetvis kommer myndigheten i denna verksamhet även att behöva ägna sig åt andra uppgifter än de som nämns i denna paragraf. Den inbördes

prioriteringen av de olika uppgifterna får göras av myndigheten inom ramen för de övergripande syftena med regleringen. Det förhållandet att frågor om samtrafik, upplåtelse av teleförbindelser och nummerplanering har tagits upp i paragrafen är betingat av den generellt sett stora betydelse som dessa frågor har.

I 32 § stryks under att tillståndsmyndigheten vid tillsynen särskilt skall följa bl.a. samtrafikfrågorna. Det är att observera att samtrafikskyldigheten som sådan följer redan av bestämmelserna i 20 §.

Bestämmelserna i 32 § *andra stycket* anger det sätt som myndigheten bör agera på i frågor som rör villkor för samtrafik, eller i övrigt tillämpning av lagen eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen. Regleringen, som utformats på det sätt som *Lagrådet* har förordat, innebär att tillståndsmyndigheten är skyldig att ingripa om det uppkommer tvister rörande exempelvis samtrafikvillkor, uthyrning av fasta teleförbindelser eller i vissa fall frågor om nummerplanering. Om det inte finns skäl att omedelbart ingripa med exempelvis ett föreläggande eller förbud, bör myndigheten genom att medla mellan parterna söka åstadkomma att den aktuella tvisten får sin lösning. Tyngdpunkten i myndighetens agerande bör ligga på medlings- och förhandlingsinsatser.

I det remitterade förslaget till 32 § angavs att myndigheten förutom att medla kunde ingripa i tvister med förelägganden och förbud enligt 33 §. På förslag av *Lagrådet* har hänvisningen till 33 § utgått, eftersom denna kunde ge det felaktiga intrycket att uppräknningen var uttömmande. Såväl de i 33 § angivna möjligheterna till ingripande, dvs. förelägganden och förbud, som återkallelse av tillstånd enligt 10 § kan dock i tillämpliga fall användas i tillsynsverksamheten. Tillståndsmyndighetens agerande i tvister om samtrafik m.m. behandlas i avsnitt 4.9 i den allmänna motiveringen.

I 33 § regleras tillståndsmyndighetens möjligheter att använda förelägganden och förbud enligt lagen. Förelägganden och förbud kan användas för efterlevnaden av lagen eller av tillståndsvillkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Förelägganden och förbud får förenas med vite, jfr 36 §. Bestämmelser om vite ges i lagen (1985:206) om viten.

34 §

Punkt 1; se avsnitt 4.2.

Punkt 2; se avsnitt 4.5.2.

Punkt 3; se avsnitt 4.10.3.

Ansvar för den som bryter tystnadsplikten i 25 eller 26 § regleras i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Enligt denna bestämmelse kan den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den i 29 § föreskrivna tystnadsplikten, med undantag för ringa fall, dömas till böter.

36 §

Bestämmelsen i denna paragraf, som lagts till på förslag av *Lagrådet*, innebär att den som inte rättat sig efter ett vitesföreläggande enligt 33 § eller som har överträtt ett vitesförbud som meddelats enligt samma bestämmelse inte får dömas till ansvar enligt en straffbestämmelse i telelagen för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

37 §

Första stycket reglerar rätten att överklaga beslut som har meddelats i särskilda fall enligt lagen och enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av lagen. Här innefattas beslut avseende bl.a. beviljande av tillstånd, förhandsbesked, tillståndsvillkor, anmälningsplikt, återkallelse av tillstånd, förbud och förelägganden, erkännande av operatör enligt den internationella telekonventionen, fastställande av nummerplan samt påförande av avgifter. Utanför det överklagbara området faller sådana i 32 § angivna oförbindande yttranden som tillståndsmyndigheten på begäran av part kan avge beträffande villkor för samtrafik eller uthyrning av fasta teleförbindelser (se avsnitt 4.9). Se i övrigt avsnitt 4.15 i den allmänna motiveringen.

38 §

Paragrafen ger möjlighet för regeringen att med stöd av 13 kap. 6 § regeringsformen under krig och under med krig likartade förhållanden meddela föreskrifter som enligt grundlag annars skulle meddelas i lag. De bestämmelser som härvid avses är exempelvis föreskrifter om in-skränkning av teletrafiken för att tillgodose försvarets behov.

I enlighet med vad som uttalats i propositionen 1992/93:76 om höjd beredskap har i enlighet med vad *Lagrådet* förordat orden "extraordinära förhållanden" i paragrafens första stycke i det till *Lagrådet* remitterade förslaget här bytts ut mot "utomordentliga förhållanden".

Eftersom det finns ett behov av att kunna meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets utnyttjande av telekommunikationer under krig och likartade förhållanden har ett sådant bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer tagits upp i ett nytt andra stycke. Detta är i enlighet med ett förslag av *Lagrådet*.

Med stöd av bemyndigandet i andra stycket kan vid behov föreskrifter som rör bl.a. krigstelekatolog för civila myndigheter och organ och som rör uttagning av s.k. prioriterade teleabonnemang och krigsabbonnent-

planer meddelas redan under fredstid (jfr avsnitt 4.1 i den allmänna motiveringen). Prop. 1992/93:200

Ur systematisk synpunkt har på inrådan av *Lagrådet* paragrafen placerats sist i lagen. Paragrafens första stycke har sin motsvarighet i 14 § i det till *Lagrådet* remitterade förslaget.

Övergångsbestämmelserna

Genom övergångsbestämmelserna (punkt 2) ges skäligt rådrum för den som driver tillståndspliktig verksamhet att komma in med en ansökan om tillstånd. Det förhållandet att tillståndsmyndigheten inte har tagit ställning till en ansökan inverkar inte på förutsättningarna att övergångsvis driva sådan verksamhet som omfattas av lagen.

I det till *Lagrådet* remitterade förslaget fanns i en punkt 3 i övergångsbestämmelserna en specialreglering angående mobila teletjänster. Jag delar *Lagrådet*s uppfattning att det inte föreligger något praktiskt behov av denna bestämmelse. Den bör därför som *Lagrådet* förordat utgå ur förslaget. Detta innebär att den som vid lagens ikraftträdande bedriver tillståndspliktig verksamhet i vad avser mobila teletjänster har att enligt den generellt avfattade punkt 2 i övergångsbestämmelserna ansöka om tillstånd hos tillståndsmyndigheten senast den 30 september 1993. De som i dag har tillstånd innefattande frekvenstilldelning för sådan verksamhet enligt radiolagens (1966:755) bestämmelser kommer inte att bli föremål för ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan, eftersom det inte är fråga om nya eller väsentligt ändrade tjänster.

7.2 Förslaget till lag om radiokommunikation

Som redovisats i den allmänna motiveringen är föreskrifter om användning av radiosändare till sin natur fri- och rättighetsbegränsande i den mening som avses i 2 kap. regeringsformen. Den föreslagna lagen är därför avsedd att vara heltäckande inom sitt område. En följd härav är att delegationsbestämmelser förekommer mycket sparsamt i lagen.

Det sagda hindrar inte att det finns behov av vissa kompletterande regler. Dessa förutsätts ges sådant innehåll och vara av den karaktären att de skall kunna rymmas inom den ram som sätts av bestämmelserna i 8 kap. 13 § första stycket 1 regeringsformen. Den utfyllnad av lagreglerna som behövs i sådana fall får alltså ske i form av verkställighetsföreskrifter beslutade av regeringen eller, efter bemyndigande från regeringen, av en förvaltningsmyndighet.

1 §

Paragrafens första stycke innehåller en bestämning av lagens tillämpningsområde.

Den exakta betydelsen av begreppen radioanläggningar och radiovågor framgår av 2 §. Beträffande vad som avses med innehav respektive användning hänvisas till specialmotiveringen till 3 §.

Med användning av radiovågor för kommunikation avses alla former av informationsöverföring genom användning av radiovågor. Det kan vara både enkelriktad och dubbelriktad överföring. Som exempel på de båda slagen kan anföras TV och mobiltelefon.

Genom tillägget "m.m." innefattas i tillämpningsområdet också sådan användning av radio som inte uppfattas som kommunikation. Det viktigaste torde vara radar. Det ges också utrymme att meddela vissa bestämmelser om anordningar som inte utgör radiosändare i vanlig bemärkelse, t.ex. apparater som utnyttjar radiofrekvent energi för värmealstring. Regler för sistnämnda slag av anordningar behövs framför allt för att säkra att sådana inte kommer till användning på ett sätt som gör att de stör den användning av radiovågor som sker för kommunikationsändamål och radar.

I *andra och tredje styckena* anges det övergripande syftet med den föreslagna lagen. Det framgår där att lagen skall främja ett effektivt utnyttjande av möjligheterna till radiokommunikationer och andra användningar av radiovågor. Med andra användningar avses i detta sammanhang främst radiobestämning. Även om användningen av radiofrekvent energi i plastsvetsar, värmeapparater och liknande anläggningar ofta innebär att det inte är den egentliga radiovågen som utnyttjas bör också sådana användningssätt omfattas av kravet på effektivitet.

Kravet på effektivitet i radioanvändningen har belysts bl.a. i den allmänna motiveringen.

I syftesbestämningen innefattas att radiokommunikationens betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten särskilt skall beaktas. Detta innebär att sådana radioanvändningar som har särskild betydelse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt skall ha ett visst företräde vid konkurrens med andra radioanvändningar. Bestämmelsen bygger på föreskriften i 3 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen enligt vilken det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Effekten av bestämmelsen bör vara att inte endast de frekvenser som behövs för utsändning av rundradioprogram i ljudradio och television skall ha företräde framför radioanvändningar med mindre betydelse från yttrandefrihetssynpunkt, utan att även rundradioverksamheternas behov av frekvenser för distribution av program till sändarna och insamling av programmaterial skall omfattas av detta företräde. Företrädet är dock inte avsett att vara absolut. Det bör även finnas utrymme för att ta hänsyn till behov av frekvenser för sådana verksamheter som inte har den angivna betydelsen för yttrande- och informationsfriheten. Angående bakgrunden till grundlagsbestämmelsen hänvisas till prop. 1990/91:64 s. 116.

Paragrafen innehåller en rad definitioner som i förevarande sammanhang ersätter de definitioner som finns i 1 § radiolagen. Definitionerna har i flera fall bestämts med utgångspunkt i det internationella radioreglementet (RR).

Definitionen av *radiovågor* stämmer helt överens med den definition som är intagen i RR.

Definitionen av *radiokommunikation* bygger också på RR:s begreppsbestämningar. I reglementet definieras radiokommunikation som telekommunikation med hjälp av radiovågor. Telekommunikation i sin tur är enligt reglementet varje överföring, sändning eller mottagning av tecken, signaler, text, bilder eller meddelande av varje slag med tråd, radio, optiska eller andra elektromagnetiska system. Det är att märka att varje led i kommunikationen i sig utgör radiokommunikation. Således är enligt definitionen också verksamhet som innefattar endast mottagning av radiovågor att anse som radiokommunikation.

En särskild fråga är om varje utsändning av radiovågor är att anse som radiokommunikation. Uppräkningen får i och för sig anses vara endast en exemplifiering av olika sätt att befordra meddelanden. Det avgörande torde vara om överföringen, sändningen eller mottagningen innehåller något meddelande (jfr. motsvarigheten i RR "intelligence of any nature"). Emellertid skulle begreppet "signaler" möjligen kunna uppfattas som neutralt i detta hänseende och föranleda tvekan om det måste innefatta någon form av meddelande. Enligt den tekniska vokabulär som är fastställd av International Electrotechnical Commission (International Electrotechnical Vocabulary, 1988, 701-01-02) skall med signal dock anses "A physical phenomenon, one or more of whose characteristics may vary to represent information". Om vanliga tekniska begreppsbestämningar skall gälla bör det alltså för att radiokommunikation skall anses vara för handen krävas att signalen innehåller någon form av information. En ren bärvåg, alltså en bärvåg som inte är modulerad, kan därför vanligtvis inte anses utgöra en signal. En annan sak är att det är möjligt att för signalering använda en anordning som sänder ut en högfrekvent våg genom att sätta på och stänga av den med bestämda intervall. Är anordningen avsedd att användas på detta sätt för att överföra information bör detta anses som ett slag av radiokommunikation. En ren bärvågsutsändning utan detta ändamål torde dock inte uppfylla kraven på att utgöra radiokommunikation.

Enligt radiolagens förarbeten skall begreppet "radiosändning" anses omfatta alla former av meddelanden, vari innefattas bl.a. radarsändning (prop. 1966:149 s. 35). Med hänvisning till vad som nyss anförts bör dock radar vanligtvis inte anses som radiokommunikation. Den utsända radiovågen kan nämligen knappast anses vara bärare av någon information. Informationen utvinns i stället genom mätning av egenskaperna hos den mottagna radiovågen. För att radaranvändningar, såsom t.ex. övervaknings-, lokaliserings- och mättrar, inte skall komma att falla utanför den föreslagna regleringen har begreppet *radiobestämning* införts. Defini-

tionen av detta begrepp stämmer i huvudsak överens med RR:s begrepp "radiodetermination". Prop. 1992/93:200

Vid radiobestämning tjänstgör alltså radiovågorna inte som medium för överföring av information mellan två punkter, utan informationen erhålls genom att man med utgångspunkt i radiovågornas utbredningsegenskaper kan bestämma att ett föremål befinner sig på en bestämd plats, förflyttar sig med viss hastighet, etc.

Med de använda definitionerna avses givetvis inte att påverka innebörden av t.ex. begreppet telemeddelande som används i 4 kap. 8 § brottsbalken.

Genom definitionerna av *radioanläggning*, *radiosändare* och *radiomottagare* klarläggs att plastsvetsar, mikrovågsugnar och andra apparater för användning av radiofrekvent energi till uppvärmningsändamål m.m. inte skall anses som radiosändare enligt denna lag. Att elektriska apparater som till följd av sin funktion har den bieffekten att de alstrar radiofrekventa signaler, som kan störa radiokommunikation och radiobestämning, inte heller är att anse som radioanläggningar enligt denna lag torde därmed också stå klart. Den sistnämnda kategorin av utrustningar utgörs av exempelvis elektriska motorer, effekregulatorer med halvledare och högspänningstånds-system.

En radioanläggning kan bestå av antingen en radiosändare eller av en radiomottagare. Den kan också utgöras av en anordning som i sig inrymmer både dessa delar. Det kunde kanske ha legat närmast till hands att i definition använda beteckningen "anläggning". Detta hade emellertid lätt kunnat uppfattas som att det måste röra sig om en storleksmässigt betydande apparat för att vara en radioanläggning. Beteckningen "anordning" har valts för att undvika en sådan missuppfattning.

3 §

I paragrafens första stycke fastslås det generellt gällande kravet på tillstånd för att inneha eller använda radiosändare. Bestämmelsen motsvaras av 2 § första stycket radiolagen.

Tillståndskravet gäller endast för sändare. Eftersom något motsvarande krav inte ställs upp avseende radiomottagare får sådana innehas och användas av envar. I radiolagen framgår detta för närvarande uttryckligen av 3 §. I 1 kap. 3 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen finns också ett skydd för innehav och användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram.

Det har inte ansetts nödvändigt att i lagen erinra om de bestämmelser som för närvarande finns i lagen (1988:15) om förbud mot radarvarnare.

Som utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.12.4) kan det dock förekomma att det ställs tekniska krav även på radiomottagaren. Kraven blir då en förutsättning för tillståndsgivningen. Det faller då i första hand på innehavaren av tillståndet beträffande radiosändaren att se till att mottagaren uppfyller kraven.

Som angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.12.2) tar den motsvarande bestämmelsen i radiolagen upp lagens geografiska tillämp-

ningsområde. På förslag av *Lagrådet* har en uttrycklig reglering av denna fråga behållits och omfattar i samma utsträckning såväl radiosändare som ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare. Således anges att tillståndskravet gäller här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands.

För belysning av frågan om vem som skall anses som innehavare och användare av en radiosändare hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.12.2).

Bestämmelsen i paragrafens *andra stycke* motsvaras av 2 § andra stycket radiolagen medan *tredje stycket* har sin motsvarighet i 2 § tredje stycket radiolagen. Nuvarande bestämmelse om överlåtelse m.m. av radiosändare innebär att överlåtelse eller upplåtelse av radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare inte får ske till den som saknar tillstånd till innehav eller användning av sådana anordningar och föremål. I den föreslagna bestämmelsen föreskrivs som huvudregel att överlåtelse eller upplåtelse inte får ske till någon som saknar tillstånd. Överlåtelse eller upplåtelse skall dock kunna ske till någon som inte skall inneha eller använda radiosändaren om denne visar att den som skall inneha eller använda radiosändaren har tillstånd. Ändringen är föranledd av det numera vanliga förfarandet att radiosändare inte ägs av den som innehar eller använder den utan av ett leasingföretag eller motsvarande. Att då kräva att säljaren av en radiosändare skall vara skyldig att begära att leasingföretaget, som ju är den civilrättslige förvärvaren av radiosändaren, skall ha tillstånd innan en överlåtelse kan ske ligger knappast i linje med tankarna bakom tillståndskravet. Däremot bör alltså som förutsättning för överlåtelse gälla att det visas att tillstånd finns för avsedd innehavare eller användare.

Genom bestämmelsen tydliggörs också att Sverige uppfyller kravet i RR på att användningen av radiosändare får ske endast efter någon form av tillståndsförfarande.

Förutom för radiosändare gäller föreskrifterna för ofullständiga radiosändare och byggsatser för radiosändare.

4 §

Denna föreskrift klarlägger att de undantag från den individuella tillståndsplikten som följer av bestämmelserna i 6, 7 och 8 §§ inte skall uppfattas som en frihet från att omfattas av regleringen i övrigt. Trots att något individuellt tillstånd till innehav och användning av radiosändare inte är meddelat gäller ändå exempelvis reglerna i 15 § (i den mån en myndighetsfunktion motiverar avgiftsuttag; se specialmotiveringen till denna paragraf) och 16 § för radiosändarens innehavare. Däremot innebär förhållandet att en sändare omfattas av ett undantag att det utan individuellt tillstånd också är tillåtet att införa den till riket.

I paragrafens *första stycke* slås fast att frågor om tillstånd skall prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Till skillnad från vad som gäller enligt radiolagen (2 § första stycket) får alltså regeringen ingen beslutsrätt i något enskilt tillståndsärende. Detta hänger samman med den ordning för överprövning av beslut i tillståndsärenden som föreslås, där överprövning skall ske av domstol (se avsnitt 4.15).

Den föreslagna ordningen innebär att regeringen inte får möjlighet att påverka praxis i tillståndsfrågor. I den mån regeringen skulle anse att det finns behov av ändring i tillämpningen får sådan åstadkommas genom att förslag om ändring i lagen föreläggs riksdagen. Ett sådant förfarande får anses stå bäst i överensstämmelse med den betydelse som tilldelning av frekvenser och utformning av villkor i övrigt för användning av radio tillmätts från yttrandefrihetssynpunkt.

Även med den nu angivna ordningen, där regeringen inte har att fatta beslut i enskilda ärenden, föreligger en viss möjlighet till styrning från regeringen genom utfärdande av verkställighetsföreskrifter till den föreslagna lagen. Något utrymme att tillföra materiellt sett nya bestämmelser i denna form finns dock inte.

Av bestämmelsens *andra stycke* framgår att tillsyn över radioanvändningen skall ankomma på samma myndighet som har funktionen att vara tillståndsmyndighet.

Tredje-femte styckena, som har tillkommit på *Lagrådets* inrådan, ger tillståndsmyndigheten rätt att i tillsynsverksamheten dels få upplysning och handlingar samt tillträde till områden m.m., dels meddela förelägganden, dels få verkställighet. Som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.14.1) kan det inom ramen för tillsynsverksamheten bl.a. bli aktuellt att inspektera radioanläggningar. Syftet är då i regel att kontrollera att de villkor som meddelats med stöd av 11 § efterlevs.

I allmänhet torde de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen kunna hämtas in formlöst vid kontakter mellan myndigheten och tillståndshavarna. Om ett sådant agerande inte leder till resultat eller om det behövs av annat skäl är det möjligt att begära uppgifter efter föreläggande som får förenas med vite. I sista hand, eller i brådskande fall, kan myndigheten – om det är nödvändigt – få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärderna för tillsynen enligt tredje stycket.

6 §

Bestämmelserna i denna paragraf innebär att försvarsmakten inte behöver ha tillstånd för innehav eller användning av radiosändare, ofullständiga radiosändare eller byggsatser för tillverkning av radiosändare. Av detta undantag följer bl.a. att försvarsmakten också får införa radiosändare etc. utan att ha tillstånd.

Beträffande vad som avses med försvarsmakten hänvisas till specialmotiveringen till 9 §.

Av bestämmelsen i första styckets andra mening följer att det är tillståndsmyndigheten som har beslutanderätten avseende frekvenstilldelning för försvarsmaktens radioanvändning och i fråga om att fastställa villkoren för radioanvändningen inom försvarsmakten. Innan beslut fattas skall tillståndsmyndigheten höra Överbefälhavaren. Beslutet om frekvenstilldelning m.m. behöver inte innebära att tillståndsmyndigheten i detalj lägger fast frekvensutnyttjandet. Inom ramen för vad som bestämts om frekvensutnyttjande m.m. kan försvaret även i framtiden relativt självständigt disponera tilldelat utrymme.

Med hänsyn till den koppling som i 9 § görs till försvarets behov måste det finnas en dialog mellan Överbefälhavaren och tillståndsmyndigheten för att detta behov skall kunna fastställas vid varje tid. Försvarets frekvensbehov får därvid anses ha en prioriterad ställning i förhållande till den civila användningen. Detta kan emellertid inte innebära att försvaret alltid skall ha företräde. Det får ankomma på berörda myndigheter att närmare fastställa vad som skall anses utgöra en rimlig avvägning mellan de inblandade intressena.

7 §

Statliga myndigheters användning av radiosändare i övrigt är inte undantagen från tillståndsplikt. Emellertid är statliga myndigheters innehav av radiosändare i vissa fall inte tillståndspliktigt. Avsikten med detta är att det inte skall uppstå tveksamhet om att myndigheter som i myndighetsutövande verksamhet mer eller mindre tillfälligt kan komma att inneha radioanläggningar som de inte skall använda inte behöver söka tillstånd för enbart innehavet. Det gäller exempelvis polis- och tullmyndigheternas befattning med gods som tas om hand i verksamheten. På förslag av *Lagrådet* har bestämmelsen utformats så att den begränsade räckvidden av undantaget från tillståndsplikten klart skall framgå.

8 §

Paragrafen motsvaras vad gäller radiosändare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon av bestämmelserna i 4 § radiolagen.

Bestämmelserna innebär att det blir möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att genom föreskrifter undanta vissa radiosändare från kravet på tillstånd. Efter påpekande från *Lagrådet* har paragrafen formulerats om i förtydligande syfte.

Till skillnad från individuellt beslutade tillstånd föreskrivs inte något krav på att rätten att inneha och använda radiosändare med stöd av dessa bestämmelser skall gälla för bestämd tid. Det är i och för sig inget som hindrar att föreskrifterna innehåller bestämmelser om detta, men för de flesta fall torde undantaget från tillståndsplikten gälla så länge föreskrifterna är i kraft.

Frågan om det rör sig om utländskt fartyg osv. får bedömas utifrån registreringsförhållandena eller vad som eljest anses vara avgörande enligt de regler som i övrigt gäller för resp. slag av transportmedel.

Paragrafen innehåller de bestämmelser mot vilka ansökningar om tillstånd att inneha och använda radiosändare skall prövas. Övervägandena bakom bestämmelserna, som inte har någon motsvarighet i radiolagen, har redovisats i den allmänna motiveringen, se avsnitt 4.12.4.

För prövning av ansökan från den som önskar inneha radiosändare utan att också ha rätt att använda den skall bestämmelserna i 10 § gälla. I de fall ansökan gäller en ofullständig radiosändare eller en byggsats för tillverkning av radiosändare blir dock bestämmelserna i 9 § att tillämpa om det är avsikten att en radiosändare skall färdigställas och komma till användning.

Ansökan om att inneha radiosändare för provnings- och demonstrationsverksamhet, t.ex. av tillverkare och försäljare, skall prövas enligt bestämmelserna i denna paragraf om tillståndet är avsett att innefatta en rätt att använda anläggningen.

En kanske självklar förutsättning för att tillstånd till användning av radiosändare skall kunna beviljas är att det genom en uppgift i ansökan eller på annat sätt är klarlagt vilket slag av radioanvändning som tillståndet skall gälla. Detta sammanhänger med att myndighetens planeringsverksamhet i enlighet med den internationella regleringen bygger på att frekvensområden av tekniska och andra skäl avsätts för viss typ av användning. Denna uppgift är därför av betydelse bl.a. för att tillståndsmyndigheten skall kunna pröva om den i första punkten upptagna förutsättningen för bifall till ansökan föreligger. Dessutom måste givetvis den sökta radioanvändningen vara möjlig att identifiera.

Prövningen enligt *punkt 1* skall ha sin utgångspunkt i den radioanvändning som vid ansökningstillfället är tillåten i Sverige och i de länder som kan komma att påverkas av radiosändningen. Den sökta användningen får inte vara sådan att det finns risk för att den tillåtna befintliga radioanvändningen kan bli skadligt påverkad. Vad som skall innefattas i begreppet "skadlig påverkan" får bedömas utifrån den radioanvändning som det i varje särskilt fall är fråga om. Kvalitetskraven måste helt naturligt kunna variera med olika slags radioanvändning. Det kan exempelvis knappast ställas särskilt långt gående krav på frihet från skadlig påverkan från andra radioanvändare i de fall det gäller tillstånd till användning av radio på kollektiva band (amatörradio, fartygsradio, etc.). Det torde vara närmast självklart att påverkan från annan trafik måste accepteras för dessa användningar. När det gäller tilldelning av frekvenser för slutna radionät, alltså radionät där endast ett begränsat antal radioanvändare förekommer på frekvensen, ligger det i sakens natur att kraven på frihet från skadlig påverkan måste ställas i vart fall så högt att nätet går att använda för det ändamål som är förutsett vid tillståndsgivningen. Vilken kvalitet på informationsöverföringen som skall kunna krävas får bedömas med ledning av användningsändamålet men också mot bakgrund av den trängselsituation som råder inom det frekvensområde som sökanden önskar få plats i.

Inom ramen för prövningen enligt denna punkt ligger också att bedöma om sökanden eller den som i sökandens ställe skall handha radiosändaren

har tillräckliga kunskaper för att hantera radiosändaren. Detta har framför allt betydelse inom de slag av radioanvändning som utnyttjar gemensamma frekvenser. Med stöd av denna bestämmelse ges det således utrymme för att upprätthålla kravet på viss kompetens exempelvis för den som vill bedriva amatörradioverksamhet eller tjänstgöra som radiooperatör på fartyg eller luftfartyg. De detaljerade krav som därvid behöver uppställas kan utformas som verkställighetsföreskrifter. För de fall tillståndshavaren inte själv skall sköta radioanläggningen, t.ex. fartygsradio, bör kravet på anlitan av operatör med särskild kompetens också vara en del av de med tillståndet förenade villkoren.

I bedömningen av sökandens personliga kompetens att hantera en radioanläggning bör också innefattas ett visst mått av prövning om sökanden kan förväntas följa de villkor som ett tillstånd förenas med. Den som vid tillfället för prövningen nyligen har överträtt bestämmelserna i lagen eller använt en radiosändare i strid med villkoren för ett tillstånd kan sålunda ibland misstänkas använda radioanläggningen så att det uppstår risk för skadlig påverkan på annan radioanvändning om tillstånd beviljas.

De i *punkt 2* uppställda kraven på anläggningens tekniska beskaffenhet torde i praktiken ofta kunna återföras till de bedömningar som gjorts i internationella fora för standardisering. Genom att delta i det internationella standardiseringsarbetet kan såväl tillverkare och användare som tillståndsmyndigheten påverka produkternas prestanda. Det sagda hindrar inte att det kommer att finnas utrymme att inom ramen för denna bestämmelse utforma nationella preciseringar.

De krav som skall ställas på radioanläggningen skall vara sådana att de mot bakgrund av den trängselsituation som råder, skillnader i kostnader mellan olika tekniska lösningar och tidsperspektivet för möjligheterna av att kunna införa det ena eller det andra alternativet framstår som rimliga. Att i generella ordalag närmare beskriva vad som bör vara avgörande vid prövningen är knappast möjligt, utan får överlämnas åt tillståndsmyndigheten och överprövande domstolar. Dessa får mera detaljerat för de olika situationer som kan tänkas uppkomma bestämma vilka krav som skall ställas på anläggningarnas tekniska beskaffenhet.

I betydande utsträckning torde sådana krav på den tekniska beskaffenhet som generellt bör gälla för bestämda slag av radioanläggningar kunna meddelas i form av verkställighetsföreskrifter. Med dessa föreskrifter som grund kan förfarandet med typgodkännande av anläggningarna förekomma även i framtiden.

Beträffande prövningen enligt *punkt 3* hänvisas till vad som sagts i specialmotiveringen till 1 § om radiokommunikationens betydelse för yttrande- och informationsfriheten och till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.12.4).

Prövningen enligt *punkt 4* kan ge upphov till särskilda problem med hänsyn till att uppgifter om planering av utbyggnad av befintliga radioanvändningar bör ges skydd enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) genom ändring i bilagan till sekretessförordningen (1980:657). Bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen blir då att tillämpa i förhållande till en sökande som vill bli tilldelad sådana frekvenser som kan innebära att

skäligheten av beredskapen för utvecklingen av den befintliga radioanvändningen sätts i fråga.

Även när en sökande nekas tillstånd med hänvisning till att de önskade frekvenserna enligt bestämmelsen i *punkt 5* behövs för försvarsmakten kan just berörda problem uppkomma; se vidare den allmänna motivering-
en, avsnitt 4.12.4.

Med försvarsmakten avses i denna lag de myndigheter som upptas i 6 § förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvaret. Det rör sig alltså om försvarsmaktens organisation i fred. Behövliga frekvenser för dennas verksamhet skall således fastställas av tillståndsmyndigheten och därmed utgöra bakgrund till ställningstaganden från myndigheten i enskilda tillståndsprövningsärenden. Detta skall, som framgår av 6 §, ske efter hörande av Överbefälhavaren.

Det frekvensbehov som tillkommer i en krigssituation eller motsvarande regleras med stöd av 20 §.

Andra stycket, som på förslag av *Lagrådet* brutits ut från första stycket och omarbetats redaktionellt, innehåller regler om anknytningen till de andra slag av tillstånd som krävs enligt särskild lagstiftning. Föreskrifter om tillstånd av detta slag finns för närvarande i radiolagen, närradiolagen (1982:459), lagen (1981:508) om radiotidningar och lagen (1986:3) om rundradiosändning av finländska televisionsprogram (jfr även förslaget till telelag).

Beträffande innebörden av bestämmelsen bör i detta sammanhang anmärkas att förhållandena kan vara långt mera komplexa än vad som framgår av ordalydelsen. Det kan t.ex. förekomma fall då förutsättningar enligt den här föreslagna lagen (i fråga om frekvens, sändarens effekt, antennens beskaffenhet m.m.) måste fastställas innan ståndpunkt tas till om koncession skall meddelas enligt annan lag. Som ett exempel kan anges ett fall där det för koncessionsändamålet anses lämpligast att innehavaren utses efter ett anbudsförfarande. Det kan väl tänkas att varken anbud eller prövning av sådana kan ske utan att även bestämda förutsättningar och villkor enligt detta lagförslag beaktas. Även om den föreslagna regelns ordalydelse kan antyda en mer begränsad tillämplighet omfattar den även ett sådant fall.

Formuleringen av bestämmelsen är avsedd att möjliggöra att den som skall ha tillstånd enligt den andra lagen är annan än den som skall ha tillstånd enligt denna lag. Även verksamhet som innebär tillhandahållande av sändartjänster till dem som är tillståndshavare enligt annan lag skall således kunna förekomma. Ändamålet med den sökta användningen enligt denna lag skall i sådant fall vara sändarverksamhet för de speciella tillståndshavarna.

10 §

Bestämmelsen reglerar möjligheterna att få tillstånd till enbart innehav av radiosändare, ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare. Det torde vara relativt ovanligt att någon önskar inneha en radiosändare utan att också använda den. En viss restriktivitet i

tillståndsgivningen för enbart innehav får anses motiverad av intresset av att sådana radiosändare trots allt inte kommer till användning och därmed riskerar störa tillåten radioanvändning. Mot bakgrund härav bör tillstånd till enbart innehav beviljas endast om särskilda skäl för detta finns. Särskilda skäl kan exempelvis vara att anläggningen skall finnas på ett museum eller för liknande utställningsändamål. Ett sådant skäl kan också utgöras av ett samlarintresse hos sökanden. I de fall tillverkare eller försäljare av radiosändare inte har behov att praktiskt prova eller demonstrera anläggningar och därför inte behöver ett användartillstånd kan motiv finnas för att ge innehavartillstånd.

När det gäller tillstånd till innehav av ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare bör motsvarande skäl som angetts för radiosändare motivera tillstånd för enbart innehav. Det bör dock påpekas att den som ansöker om tillstånd för förvärv av en byggsats för tillverkning av radiosändare, i den mån det inte omfattas av ett generellt tillstånd enligt 8 §, normalt sett får anses ansöka om tillstånd att också använda den färdigställda radiosändaren.

I den mån det finns behov av villkor för innehavet får tillståndsmyndigheten förena tillståndsbeslutet med sådana. De skall i så fall vara begränsade till vad som är nödvändigt för att förebygga att anläggningen skall kunna komma att störa radioanvändning.

11 §

Paragrafen, som i enlighet med förslag från *Lagrådet* omarbetats redaktionellt, reglerar innehållet i tillståndsbesluten.

För att bestämmelserna skall bli aktuella måste prövningen av en ansökan ha utfallit till förmån för sökanden. Har prövningen enligt 9 § lett till att ansökan helt eller delvis inte kan bifallas måste givetvis beslutet motiveras i den ordning som föreskrivs i 20 § förvaltningslagen (1986:223).

Tillståndsbeslutets innehåll skall helt kunna återföras till de förhållanden som varit av betydelse vid prövningen enligt reglerna i 9 §. Detta leder till att fastställandet av de villkor med vilka tillståndet således förenas kommer att utgöra en bekräftelse på att tillståndsmyndigheten har accepterat de av sökanden angivna förutsättningarna för radioanvändningen. I den mån sökanden inte har deklarerat någon särskild inställning i sin ansökan får tillståndsmyndigheten tillföra de ytterligare villkor för radioanvändningen som är nödvändiga för att användningen skall ske inom de ramar som tillämpningen av 9 § innebär.

Av *första stycket* framgår att tillståndet skall avse en viss radioanvändning. Det skall alltså av tillståndsbeslutet klart kunna utläsas dels vilket slag av radioanvändning det rör, exempelvis landmobil radio, fast radio eller en kombination därav, dels för vilket ändamål som radioanläggningen skall användas. Dessa förhållanden har nämligen betydelse bl.a. som *utgångspunkter* för den prövning som har gjorts enligt 9 § och för tillståndsmyndighetens bedömningar av förväntad trafikmängd. Att detta framgår av beslutet är viktigt med hänsyn till att riktigheten av till-

ståndsmyndighetens avgörande skall kunna kontrolleras. Det har också betydelse i en situation då det är aktuellt att i något avseende förändra tillståndsvillkoren.

Som påpekats i specialmotiveringen till 9 § kan det för sådana radioanvändningar som nyttjar gemensamma frekvenser (exempelvis fartygsradio och luftfartygsradio) finnas skäl att i tillståndsbeslutet som krav för rätt till användning av radioanläggningen bestämma att den som sköter anläggningen skall ha särskild kompetens för detta.

Under *punkt 6* i paragrafen kan inordnas villkor som först efter en tids utnyttjande av radioanläggningen blir aktuella att tillämpa. Så är fallet då den som får ett tillstånd att etablera ett radionät för landmobil kommunikation kan behöva dela den tilldelade frekvensen med tillkommande tillståndshavare.

I det remitterade förslaget angavs uttryckligen sådana villkor som är betingade av villkor som hänger samman med sådant tillstånd för radioanvändning som måste föreligga enligt annan lag. Innebär ett sådant villkor att en tillståndshavare enligt den andra lagstiftningen skall vara skyldig att acceptera ändrade tekniska villkor i något visst angivet avseende bör detta gälla även för tillståndet enligt denna lag. Villkor av nu angivet slag får naturligen inte vara alltför allmänt utformade. Det bör således inte vara villkor av standardkaraktär. Det måste vara möjligt för tillståndshavaren att överblicka vilka konsekvenser för hans radioanvändningsmöjligheter som villkoren kan ha. Naturligtvis skall villkor av nyss angivet slag vara möjliga att överklaga. På *Lagrådets* inrådan har dessa villkor inte uttryckligen angetts i lagtexten. Villkoren innefattas i stället i *punkt 7*, dvs. annat som är av betydelse för ett effektivt frekvensutnyttjande.

I övrigt hänvisas till avsnitt 4.12.5.

12 §

Paragrafens första stycke motsvaras av 2 § första stycket sista meningen radiolagen. Någon motsvarighet till resterande delar av paragrafen finns inte i radiolagen.

Av den allmänna motiveringen, avsnitt 4.12.6, framgår att tillståndstiden skall bestämmas självständigt i varje särskilt fall. Förhållandet att det skall göras en bestämning av tillståndstiden för varje tillstånd skall inte tolkas så att det är fråga om en bedömning efter fritt skön. Enhetlighet i tillämpningen måste givetvis eftersträvas.

Lagrådet har påpekat att den i lagrådsremissen föreslagna bestämmelsen gav intryck av att vara uttömmande, trots att det i den allmänna motiveringen uttalades att tillståndskrav bör bestämmas utifrån de bedömningsgrunder som enligt 9 § skall gälla för tillståndsgivningen. I enlighet med *Lagrådets* synpunkter har paragrafen förtydligats och anger det som särskilt skall beaktas när tillståndstiden bestäms. Bestämmandet av tillståndstiden skall alltså ske med utgångspunkt i 9 § och med särskilt beaktande av angivna förhållanden. Det kan antas att för samma slag av

radioanvändning det ofta finns anledning att ha samma längd på tillståndstiden om likartade radioanläggningar nyttjas.

Som framhålls i den allmänna motiveringen kommer en tillståndshavare, vars tillstånd löper ut, normalt sett att ha företräde till nytt tillstånd med i huvudsak samma villkor om inte utvecklingen inom det aktuella frekvensområdet gör att annat slag av radioanvändning skall införas. Det kan dock inte uteslutas att tillståndshavaren därvid måste acceptera förändringar. Inte heller är det givet att samma längd på tillståndstiden som tidigare gällt kan påräknas. Utgångspunkterna för bestämningen av tillståndstiden kan ju ha förändrats sedan förra beslutstillfället.

13-14 §§

Bestämmelserna saknar motsvarighet i radiolagen. De är avsedda att uttömmande reglera under vilka förhållanden det mot tillståndshavarens vilja får beslutas om ändringar i tillståndsvillkoren (innefattande bl.a. frekvenstilldelningen) och om återkallelse av tillståndet. Om det bedöms att det finns anledning till andra ändringar av tillståndsvillkoren än som kan inordnas under bestämmelserna i paragrafen får dessa anstå till dess tillståndstiden löpt ut.

Beträffande motiven till bestämmelserna hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.12.6.

En anmälan från tillståndshavaren under löpande tillståndstid om att radioanvändningen har upphört och att han därför inte längre önskar ha kvar tillståndet skall innebära att tillståndet skall upphöra. I en sådan situation har myndigheten att återkalla tillståndet. Denna fråga bör uttryckligt regleras med hänsyn till föreskriften att tillstånd skall gälla för bestämd tid och till avgiftsskyldigheten för tillståndshavare. Beroende på hur regeringen eller myndigheten föreskriver om avgiftsuttaget enligt 15 § kan upphörandet av tillståndet dock inte alltid innebära att avgiftsskyldigheten bortfaller förrän vid närmast följande debiteringstillfälle.

Såsom exempel på avvikelser av mindre betydelse enligt 13 § *första stycket punkt 1* kan anges smärre fel i radioanläggningen och i denna ingående antennenanläggning som omgående rättats till efter påpekande. Också marginella överträdelser av gränserna för tillåtet trafikeringsområde får hänföras hit. Däremot bör förändringar i radioanläggningen syftande till att öka sändarstyrkan utöver den tillåtna normalt inte anses vara av mindre betydelse. Som angetts i den allmänna motiveringen skall en återkallelse i här angivet fall föregås av ett föreläggande om att vidta rättelse – utom då starka skäl talar för ett omedelbart ingripande, se avsnitt 4.12.6.

Första stycket punkt 2 har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter. I förhållande till det remitterade förslaget har bestämmelsen vidare – i överensstämmelse med motiven – förtydligats genom en uttrycklig hänvisning till 9 § andra stycket. Ett förhållande som kan föranleda att tillståndet återkallas med åberopande av denna punkt är således om radioanvändningen som tillståndet gäller har bestått i att utföra

sändartjänster åt sådana tillståndshavare som avses i 9 § andra stycket och de medgivanden som avses där har återkallats eller på annat sätt upphört att gälla. I så fall skall radioanvändningen för det angivna ändamålet upphöra. Tillståndet bör då återkallas. Det finns emellertid anledning att avvakta med ställningstagandet till dess det står klart att tillståndshavaren inte kommer att få ett nytt motsvarande sändaruppdrag. Till dess detta står klart bör särskilda skäl mot återkallelse anses föreligga.

Särskilda skäl mot återkallelse kan också anses föreligga om skillnaderna i omfattningen av radioanvändningen mellan vad som angetts i tillståndsvillkoren och vad som visat sig bli det verkliga utfallet inte är större än att detta förhållande inte har någon betydelse för möjligheterna att utnyttja aktuella frekvenser effektivt.

I 13 § första stycket punkt 3 regleras återkallelse på grund av att tillståndshavaren har lämnat felaktiga uppgifter till tillståndsmyndigheten. Det är givet att återkallelse enligt denna punkt skall ske endast om de felaktiga uppgifterna i något avseende av betydelse har påverkat tillståndet. I enlighet med vad *Lagrådet* har förordat har bestämmelsen förtydligats i detta hänseende.

Enligt 13 § tredje stycket får ett tillstånd i angivna fall återkallas endast om det inte är tillräckligt att tillståndsvillkoren ändras. På sätt som förordats av *Lagrådet* ges denna möjlighet till flexibilitet i tillämpningen beträffande den i första stycket punkt 2 angivna situationen. En sådan flexibilitet föreligger också när förhållanden som avses i första stycket punkt 3 eller 4 föreligger. Först om det bedöms vara otillräckligt att ändra villkoren får således återkallelse ske. Den möjlighet att ändra villkor som ges här gäller uteslutande då angivna situationer föreligger.

Möjligheterna till återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor till följd av att den radiotekniska situationen har förändrats är avsedda att vara ytterst begränsade. Detta markeras i 14 § med att "synnerliga skäl" måste föreligga för att en sådan åtgärd skall få vidtas. Bedömningen av om det finns synnerliga skäl skall göras främst utifrån frekvenseffektivitetsaspekter. Förutom de mera tekniskt betingade skälen för en sådan åtgärd måste i bedömningen också vägas in de ekonomiska och andra omständigheter som från tillståndshavarens synpunkt talar mot en återkallelse eller ändring. I detta sammanhang kan det finnas skäl att också beakta i vilken utsträckning som en tillståndshavare kan tänkas få ersättning av en tillkommande radioanvändare. Sistnämnda förhållande kan emellertid inte ensamt avgöra om en återkallelse eller ändring får ske.

På sätt som angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.12.6) har vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition om privat lokalradio m.m. (prop. 1992/93:70, bet. 1992/93:KU15, rskr. 1992/93:168) uttalats att tillståndshavare som bedriver rundradiosändning i vissa fall kan behöva byta frekvens. I enlighet med vad *Lagrådet* har föreslagit ges en bestämmelse härom i 14 § andra stycket.

Ett särskilt fall som kan motivera villkorsändring är således att nya radioanvändare skall ges möjlighet att bedriva rundradiosändning. Om det är nödvändigt för att ge förutsättningar för tillkommande sådan radio-

användning, skall frekvensändring kunna ske beträffande befintlig rundradiosändning. Prop. 1992/93:200

Med tillkommande radioanvändning avses i första hand rundradiosändning enligt den nyligen antagna lokalradiolagen och närradiolagen (1982:459). Även annan förekommande radioanvändning för rundradiosändning och framtida former av rundradiosändning kommer emellertid att omfattas av bestämmelsen.

Med rundradiosändning förstås detsamma som i radiolagen (1966:755).

15 §

I paragrafen fastslås att grunden för uttag av avgifter vid ansökningar om tillstånd skall vara att kostnaderna för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt lagen täcks. Uttag därutöver får inte förekomma. Ändringar i kostnaden för myndighetsverksamheten kan leda till att avgiftsuttaget kan komma att variera.

Avgift får tas ut av alla kategorier av tillståndshavare. En begränsning härvidlag är att avgiftsuttaget måste vara motiverat av något slag av myndighetsfunktion inom ramen för myndighetens verksamhet. I den mån det för någon särskild kategori av tillståndshavare bedöms finnas anledning till tillståndsbefrielse, jfr 4 § andra stycket kungörelsen (1967:446) om radiosändare, får det ankomma på staten att täcka den därå belöpande andelen av myndighetskostnaderna.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.16) har framförts att föreskrifter om avgifternas storlek för olika slag av radioanvändning bör få meddelas i form av verkställighetsföreskrifter.

16 §

Bestämmelserna om störningar från radiomottagare motsvaras av 3 § andra stycket radiolagen och har motiverats i avsnitt 4.13.2. Paragrafen har fått sin slutliga utformning på förslag av *Lagrådet*.

Bestämmelser om vite ges i lagen (1985:206) om viten.

17 §

Genom denna paragraf avses att ge utrymme för regler om villkor avseende elektriska och elektroniska anläggningar som inte är radioanläggningar enligt definitionen av detta begrepp i 2 § men som är avsedda att alstra radiofrekvent energi. Den allmänna motiveringen till bestämmelserna finns i avsnitt 4.13.2.

Den grupp av anläggningar som alstrar eller utnyttjar radiofrekvent energi utan att vara radiosändare omfattar anläggningar där överföringen av energi sker antingen via ledning, via närfältet eller via radiovågor. I det första fallet avser användningen kommunikation, i det andra kommunikation på korta avstånd eller alstring av olika former av värme och i det tredje fallet också alstring av värme. Dessutom förekommer

användning av radiofrekvent energi för apparaters interna funktion. Det är av betydelse för att inte störningar skall uppkomma på radiokommunikation eller radiobestämning att användningen sker under bestämda villkor. Villkor som kan komma i fråga kan avse tillåtet frekvensområde, högsta tillåtna fältstyrkenivå, etc.

Sådana elektriska eller elektroniska anläggningar som inte omfattas av bestämmelserna i första och andra styckena men ändå är avsedda att sända ut radiovågor kan förbjudas. Genom utformningen av föreskrifterna kan regeringen låta ett förbud gälla endast under bestämda förutsättningar. Den främsta målgruppen för bestämmelsen torde vara sådana anordningar som genom att utsända en bärvåg utan informationsinnehåll kan störa radiokommunikation eller radiobestämning.

18 §

Ansvarsbestämmelsen har i huvudsak oförändrad överförs från radiolagen. Dock har straffmaximum sänkts från ett år till sex månader och i samband härmed bestämmelsen angetts omfatta såväl uppsåttligt som oaktsamt brott. Dessutom har tillförts en bestämmelse om ansvar för den som bryter mot en föreskrift enligt 17 § tredje stycket.

Den som utan tillstånd använder radiosändare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon utan att omfattas av undantag enligt 8 §, kan drabbas av straff enligt första stycket punkten 1. Angående geografiskt tillämpningsområde, se specialmotiveringen till 3 §.

19 §

Enligt paragrafen får tillståndsmyndighetens beslut enligt lagen, främst tillståndsfrågor, överklagas till länsrätten. Med frågor om tillstånd avses alla förvaltningsbeslut som rör inte bara frågan om tillstånd skall beviljas eller inte, utan också frågor om tillståndsvilkorens innehåll och tillståndstidens längd. Dessutom omfattas beslut av myndigheten enligt 16 § andra stycket och 17 § andra stycket.

Det har inte någon betydelse för möjligheterna till överprövning om tillståndsmyndighetens beslut i tillståndsfrågor är föranlett av en ansökan eller om ärendet har tagits upp av myndigheten ex officio. Sistnämnda slag av ärenden kan förekomma exempelvis om det finns anledning att pröva om skäl för återkallelse av ett tillstånd föreligger.

Paragrafen gäller inte beslut som avses i 6 §.

20 §

Paragrafens *första stycke* har tillkommit på förslag av *Lagrådet*. Här ges en reglering som svarar mot nuvarande bestämmelser i förordningen (1980:140) om användning av radiosändare under krig m.m. Innebörden är att meddelade tillstånd upphör att gälla om Sverige kommer i krig och att detta sker utan föregående förordnande av regeringen. På motsvarande

sätt som i 1980 års förordning görs undantag för de tillstånd som har meddelats för statliga myndigheter och kommuner samt enskilda organisationer och företag som är av särskild betydelse för totalförsvaret.

Andra stycket utgör grund för regeringens befogenhet enligt 13 kap. 6 § regeringsformen att i en krigssituation eller motsvarande meddela sådana föreskrifter om innehav och användning av radiosändare som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Övergångsbestämmelserna

Nu gällande ordning innebär att statliga myndigheter får inneha och använda radiosändare till följd av bestämmelserna i 2 § kungörelsen (1967:446) om radiosändare. Sådana radiosändare skall dock anmälas till Telestyrelsen som meddelar frekvenser m.m. Enligt den föreslagna lagen skall statliga myndigheters användning av radiosändare vara tillståndspliktig. För att det skall finnas tid för en smidig övergång bör tillståndsplikten för statliga myndigheters sändare inte gälla omedelbart vid lagens ikraftträdande utan först fr.o.m. den 1 juli 1994. Av praktiska skäl behövs en övergångsreglering även för dem som har tillstånd enligt gällande bestämmelser.

7.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

Ändringen i 4 kap. 8 § brottsbalken innebär att tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om brytande av post- eller telehemlighet utvidgas till att omfatta meddelanden som post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelser eller telemeddelanden, oavsett om företaget är en myndighet eller en enskild person. Härutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts.

I fråga om innebörden av uttrycket post och telebefordringsföretag hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.10.3).

7.4 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap. 3–4, 9 och 11 §§

Den sakliga ändringen i dessa bestämmelser innefattar en nödvändig anpassning till den nya situation som uppstår till följd av bolagiseringen av Televerket och ytterligare förekomst av enskilda företag som driver televerksamhet och innebär att tillämpningsområdet för bestämmelserna i 27 kap. 3–4 §§ utvidgas till att omfatta post- och telebefordringsföretag oavsett om de drivs i allmän eller enskild regi.

Bestämmelserna i 27 kap. 9 och 11 §§ har redan enligt sin nuvarande lydelse en sådan generell innebörd och omfattar även andra befordringsföretag som inte driver post- eller televerksamhet. Här kan därför begreppet "befordringsföretag" användas.

Ändringarna i övrigt är närmast redaktionella och innefattar bl.a. att otidsenliga uttryck som "telegrafanstalt" och "anstaltens föreståndare"

ersätts med "befordringsföretag" i olika böjningsformer i syfte att åstadkomma en terminologi som är aktuell och enhetlig.

Prop. 1992/93:200

Anmärkas bör att begreppet "anstaltens föreståndare" i 27 kap. 9 § andra stycket har spelat ut sin roll. Det är i detta sammanhang tillräckligt att tiden för ett förordnande börjar gälla från den dag då befordringsföretaget delges ett förordnande enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428). Detsamma gäller i fråga om en sådan föreståndares åliggande enligt samma paragrafs tredje stycke. Det ankommer här ytterst på befordringsföretagets ledning att svara för att en sådan anmälan som avses i bestämmelsen görs utan dröjsmål.

27 kap. 18 §

Ändringen i denna paragraf innebär att tillämpningsområdet för bestämmelsen om hemlig teleavlyssning utvidgas så att den kommer att omfatta telemeddelanden som befordras via ett allmänt tillgängligt telenät och oavsett om det sker genom en myndighet eller ett enskilt företag som driver televerksamhet. Beträffande den närmare innebörden av ändringen i sak och skälen härför hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.17).

Begreppet telemeddelande, som finns definierat i 1 § förslaget till telelag, omfattar bl.a. telefonsamtal, telefaxmeddelanden och telegram. I fråga om tystnadsplikt i televerksamhet vid användning av hemlig teleavlyssning hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.17) och till specialmotiveringen till 26 § förslaget till telelag och till ändringen i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

27 kap. 19 §

Ändringen i denna paragraf innebär att tillämpningsområdet för bestämmelsen om hemlig teleövervakning utvidgas så att den kommer att omfatta telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleanläggning som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät och oavsett om dessa meddelanden har befordrats genom en myndighet eller ett enskilt företag som driver televerksamhet.

Vissa redaktionella ändringar har också gjorts i bestämmelsen. Genom att det anges att uppgifter om telemeddelanden i hemlighet *hämtas in* läggs tyngdpunkten vid tvångsmedelsanvändningen uttryckligen på den myndighet som begär och får rättens tillstånd till åtgärden.

Beträffande den närmare innebörden av ändringen i sak och skälen härför hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.17). I fråga om tystnadsplikt hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.17) och till specialmotiveringen till 26 § telelagen och till ändringen i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

I 5 § lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och i 28 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns det hänvisningar till 27 kap. 18 och 19 §§ rätte-

gångsbalken. En motsvarande ändring av tillämpningsområdet för dessa lagar blir därför följden av de föreslagna ändringarna i rättegångsbalken. Prop. 1992/93:200

27 kap. 25 §

Bestämmelsen, som är ny, ger den som har fått tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning de befogenheter som behövs för att kunna verkställa åtgärderna. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.17).

7.5 Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755)

2-4 §§

Rätten att inneha och använda radiosändare regleras genom de nya bestämmelserna i förslaget till lag om radiokommunikation. Dessa ersätter i de flesta fall föreskrifterna i radiolagen.

Beträffande radiolagens bestämmelser om mottagare ges emellertid, med undantag av 3 § andra stycket, inte några motsvarande bestämmelser i den nya lagen. Föreskriften i 3 § första stycket radiolagen om rätt för envar att inneha mottagare har ansetts onödig och har därför utgått, se specialmotiveringen till 3 § i förslaget till lag om radiokommunikation. I konsekvens härmed har erinringarna om lagen (1989:41) om TV-avgift och lagen (1988:15) om förbud mot radarvarnare utgått.

3 a §

Upphävandet av bestämmelsen har sin grund i att en i väsentliga delar motsvarande reglering har tagits in i telelagen, se avsnitt 4.10.3 och specialmotiveringen till 29 § förslaget till telelag. Eftersom navigeringsmottagare kan användas för att avlyssna telemeddelande bör inte undantaget för sådana mottagare kvarstå.

21-22 §§

Den ändrade lydelsen av 21 § har sin grund i att straffbestämmelserna, utom såvitt avser sändning av radioprogram, i huvudsak oförändrade har tagits in i 18 § i förslaget till lag om radiokommunikation, se avsnitt 4.14.2 i den allmänna motiveringen.

Ändringen i 22 § innebär, fränsett redaktionella ändringar, att straffbestämmelsen för den som bryter mot 3 § andra stycket radiolagen eller 3 a § första eller andra stycket samma lag utgår till följd av att dessa bestämmelser i sin helhet utmönstras.

En ny bestämmelse om straff för den som bryter mot tystnadsplikten enligt 29 § förslaget till telelag finns i detta lagförslags 35 §.

Tillståndsbeslut som har meddelats enligt radiolagen skall ha fortsatt giltighet för den som ansöker om tillstånd enligt lagen om radiokommunikation före den 1 januari 1994. Ett tillståndsbeslut gäller till dess en sådan ansökan slutligt har avgjorts.

För beslut som har meddelats före den nya lagens ikraftträdande bör äldre föreskrifter tillämpas vid överklagande. Något överlämnande av överklaganden från regeringen till länsrätten skall inte ske.

7.6 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Ändringen i 2 § ledningsrättslagen motiveras i avsnitt 4.18.

I fråga om handläggningen av ärenden om ledningsrätt bör framhållas att det i fall då det är oklart om exempelvis kravet på allmänintresse är uppfyllt kan vara lämpligt att fastighetsbildningsmyndigheten inhämtar yttrande från Telestyrelsen.

De föreslagna ändringarna i ledningsrättslagen är givetvis inte avsedda att ändra innebörden av bl.a. uttrycket allmän teleledning vid tillämpningen av lagen (1992:1461) om verkan av vissa förbehåll vid överlåtelse av fastighet som tillhör staten, m.m. (jfr 2 kap. 4 § jordabalken).

7.7 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap. 8 § och 14 kap. 2 §

Ändringen i 9 kap. 8 § och 14 kap. 2 § innebär att tillämpningsområdet för den sekretess och den uppgiftsskyldighet som i dag gäller hos Televerket utvidgas till att omfatta myndigheter som driver televerksamhet. Samtidigt införs i tel lagen en erinran om att i det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i sekretesslagen i stället för bestämmelserna om tystnadsplikt och uppgiftsskyldighet i televerksamhet i tel lagen.

Ändringen i 14 kap. 8 § fjärde stycket innebär att sekretess för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret utvidgas till att omfatta uppgifter som utomstående utväxlar på alla telenät, såväl allmänna som enskilda.

7.8 Lag om ändring i lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

16 kap. 1 §

Ändringen i denna paragraf innebär att den meddelarfrihet som föreskrivs 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 3 TF och 5 kap. 3 § första stycket 3 YGL genombräts i fråga om tyst-

nadsplikt enligt 25 § första stycket och 26 § i den förlagda telelagen. Detta motsvarar vad som i dag föreskrivs i denna bestämmelse för den sekretess som gäller inom Televerket enligt 5 kap. 1 § och 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen.

Prop. 1992/93:200

7.9 Övriga förslag till lagändringar

Ändringarna i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer, fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler, förvaltningslagen (1986:223), lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning och lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar kräver inga särskilda kommentarer utöver vad som anförts i den allmänna motiveringen.

8 Hemställan

Jag hemställer att regeringen

dels föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. telelag,
2. lag om radiokommunikation,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i rättegångsbalken,
5. lag om ändring i radiolagen (1966:755),
6. lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144),
7. lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer,
8. lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
9. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
10. lag om ändring i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,
11. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223),
12. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
13. lag om ändring i lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning,
14. lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
15. lag om ändring i lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100),

dels föreslår riksdagen att

16. godkänna att Televerket ombildas till ett av staten helägt aktiebolag den 1 juli 1993 (avsnitt 5.3),
17. bemyndiga regeringen att genomföra bolagiseringen och överföra Televerkets verksamhet med tillgångar och skulder till

Telia AB resp. till de av Telia AB helägda dotterbolagen Telia Mobitel AB och Fastighets AB Telaris (avsnitt 5.3), Prop. 1992/93:200

18. godkänna vad jag förordat om vissa särskilda åtgärder för utveckling av konkurrensen på telemarknaden beträffande fastighetsnät (avsnitt 5.5),

19. bemyndiga regeringen att genom avtal med Telia AB ålägga detta bolag att upprätthålla telefoni i hela landet utan kompensation genom samtrafikavgifter (avsnitt 5.5),

20. bemyndiga regeringen att träffa avtal med Telia AB om taxeutveckling för telefonitjänst till fast anslutningspunkt (avsnitt 5.6),

21. bemyndiga regeringen att utöver vad som följer av lämnade lagförslag överföra Televerkets ansvar för telesystemets funktion m.m. till annan myndighet (avsnitt 5.7),

22. godkänna vad jag föreslagit om finansieringen av totalförsvarets behov av telekommunikationer samt handikappades behov av särskilda teletjänster och anpassade terminaler (avsnitt 5.7 och 5.8),

23. bemyndiga regeringen att träffa avtal med Telia AB om upprätthållande av olönsamma telefonautomater i glesbygd (avsnitt 5.8),

24. godkänna vad jag anfört om statens andel av kostnaderna för alarmeringstjänsten i SOS Alarmering AB (avsnitt 5.8),

25. till *Kostnader förenade med statens ägande i SOS Alarmering AB* för budgetåret 1993/94 anvisa ett reservationsanslag på 140 000 000 kronor (avsnitt 5.9),

26. till *Telestyrelsen* för budgetåret 1993/94 anvisa ett ramanslag på 195 000 000 kronor (avsnitt 5.9),

27. till *Telestyrelsen: Upphandling av särskilda samhällsättaganden* för budgetåret 1993/94 anvisa ett reservationsanslag på 224 000 000 kronor (avsnitt 5.9), samt

28. godkänna att Telestyrelsen budgetåret 1993/94 får disponera en låneram i Riksgäldskontoret på 8 200 000 kronor.

Vidare hemställer jag att regeringen ger riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om

29. målsättning och huvudinriktning m.m. för Teliakoncernen (avsnitt 5.4), och

30. vissa särskilda åtgärder för utveckling av konkurrens på telemarknaden (avsnitt 5.5).

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändmål han har hemställt om.

Bakgrund

De tekniska och ekonomiska förändringarna under senare år har betytt mycket för telekommunikationernas utveckling. Datortekniken med allt mindre och kraftfullare mikroelektroniska komponenter har härvid spelat en stor roll. Ett nytt viktigt överföringsmedium är fibertekniken. Den optiska fibern och den nya överföringstekniken möjliggör en kraftigt ökad överföringskapacitet. Härtill kommer satelliter och radiolänksystem som jämte de optiska fibrerna gjort det möjligt att snabbt och relativt billigt etablera nya konkurrerande nät. I takt med att informationsutbytet och internationaliseringen har ökat har telekommunikationerna blivit allt viktigare för ekonomiers tillväxt och för utvecklingen av industri och handel. Den snabba tekniska utvecklingen och den internationella liberaliseringen på telekommunikationsområdet kan förväntas medföra förändringar och en väsentligt ökad konkurrens på den svenska teletjänstmarknaden. Antalet enskilda operatörer, såväl svenska som utländska, torde komma att öka. En annan viktig faktor är telekommunikationers betydelse socialt, kulturellt och regionalpolitiskt.

Förändringarna innebär en helt ny situation på telekommunikationsområdet. Nya regler krävs för att dels säkra de telepolitiska mål som staten ställer upp, dels utveckla den konkurrens på marknaden som den nya tekniken och andra förändringar möjliggjort.

Uppdraget

Mot bakgrund av det nya regelverk som sålunda krävs består mitt uppdrag i att utarbeta förslag till en telelag och de övriga författningsändringar som kan behövas. Jag skall också lägga fram förslag om att återstående delar av Televerkets myndighetsutövning skall flyttas över till någon annan myndighet. I det sammanhanget noteras att radioområdet redan har behandlats av Frekvensrättsutredningen i betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation, m.m. Det skall också nämnas att Televerket avses ombildas till aktiebolag den 1 januari 1993 (prop. 1991/92:100 bil. 7).

Uppdraget består således av två huvuddelar. Jag behandlar myndighetsutövningen först och därefter förslaget till telelag samt sist övriga förslag.

Myndighetsutövning

En stor del av myndighetsutövningen har tidigare flyttats över till Statens telenämnd, som den 1 juli 1992 tillsammans med frekvensförvaltningen inom Televerket har ombildats till Telestyrelsen. Läget är alltså nu det att vi har Telestyrelsen som föreskrivande myndighet och Televerket som

praktiskt utövande organ med funktioner såväl inom den civila sektorn som inom totalförsvaret. I framtiden får vi, såvitt man kan se, flera operatörer och flera telenät av olika slag. Det nya telebolag, som Televerket enligt planerna skall ombildas till, blir alltså en av dessa operatörer/nätinnehavare. I en sådan situation krävs det att en fristående myndighet får ansvaret för att telesystemet i dess helhet skall fungera, alltså funktionsansvaret. Härefter innefattas ansvar för standardisering, tillgänglighet till samhällets alarmeringstjänst och totalförsvarsaspekter. Detta gäller såväl den civila sidan som den militära. Jag föreslår att Telestyrelsen skall anförtros funktionsansvaret för telekommunikations-systemet i Sverige.

Bland övriga myndighetsfunktioner som nu föreslås flyttas över till Telestyrelsen kan nämnas Televerkets uppdrag att företräda Sverige i det internationella samarbetet på telekommunikationsområdet och att ingå internationella överenskommelser.

Beträffande forskningen på telekommunikationsområdet ansluter jag mig till Transportforskningsutredningens förslag (SOU 1992:55) att Televerkets nuvarande sektoransvar för forskning och utveckling skall tas över av och delas mellan Transportforskningsberedningen (övergripande kommunikationspolitiskt inriktad forskning) och Närings- och teknikutvecklingsverket (övergripande forskning med industripolitisk inriktning).

En viktig del av myndighetsansvaret gäller nummerplanerna. Jag kommer närmare in på denna fråga i samband med att jag behandlar Telelagen, som även i övrigt medför nya uppgifter för Telestyrelsen.

Med det sagda skiljs regulatörs- och operatörsfunktionerna åt fullt ut. Detta ligger helt i linje med utvecklingen inom EG.

Telelagen

I direktiven sägs att en grundläggande utgångspunkt är att staten genom en telilag skall ges förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att gällande telepolitiska mål kan uppfyllas. Det sägs också att en telilag skall vara konkurrensneutral och bygga på likabehandling.

Beträffande de telepolitiska målen gäller 1988 års beslut om inriktning av telepolitiken (prop. 1987/88:118, TU28, rskr. 402) och riksdagsbeslutet år 1991 med anledning av propositionen om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87, TU28, rskr. 369). Mitt förslag till telilag bygger på de mål för och den inriktning av telepolitiken som statsmakterna sålunda har bestämt.

I fråga om konkurrensaspekten har jag noterat de uttalanden som nyligen har gjorts om önskvärdheten och behovet av en effektiv konkurrens (prop. 1991/92:100 bil. 7). I lagförslaget sägs att det vid tillämpningen av lagen skall eftersträvas att det skapas utrymme för och upprätthålls en effektiv konkurrens inom alla delar av telekommunikationsområdet såsom ett medel att uppnå de syften som lagen skall främja.

Lagförslaget är utformat med hänsyn tagen till EG:s rättsakter (direktiv m.m.) på telekommunikationsområdet. Vidare bör framhållas att det är så upplagt att den föreslagna lagen om radiokommunikation, m.m. skall gälla jämsides med telelagen.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 1

Tillståndsplikt m.m.

Den första komponenten i ett nytt regelsystem som nämns i direktiven är ett eventuellt krav på tillstånd för att få bedriva kommersiell televerksamhet. Sverige är ett av de få länder som i dag inte har någon tillståndsplikt. Mot den bakgrunden krävs det starka skäl för att införa tillståndskrav. Man kan komma långt med föreskrifter i lag, regeringsförfordningar och myndighetsförfattningar för att garantera att de telepolitiska målen nås och konkurrens skapas och upprätthålls. Men man når inte ända fram den vägen. Det behövs individuellt utformade villkor i det enskilda fallet – villkor som är mer eller mindre skraddarsydda. För att få stadga i systemet bör sådana villkor knytas till ett tillstånd. Härigenom och genom en dialog mellan tillståndsmyndigheten (Telestyrelsen) och det enskilda företaget skapas bättre förutsättningar för ett obyråkratiskt förfarande än med en rad detaljföreskrifter i olika författningar. Även för att uppfylla EG:s direktiv på telekommunikationsområdet är det lämpligt med individuella bestämmelser som ges formen av villkor.

Under utredningsarbetets gång har ingående övervägts olika sätt att avgränsa tillståndsplikten. Min utgångspunkt har då varit att söka minimera regleringen. Den avgränsning av tillståndsplikten som görs (se nedan) skall ses just mot den bakgrunden. Endast ett begränsat antal operatörer kommer att behöva tillstånd. Att avgränsningen görs direkt i lag i stället för att lämnas över till myndigheten innebär också minsta möjliga byråkrati i förfarandet och leder därmed till att kostnaderna begränsas.

För vilka skall det krävas tillstånd?

1. *Den som inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller telefoni-tjänster till fasta anslutningspunkter.* Med allmänt tillgängligt telenät avses telenät som står till förfogande för användning av allmänheten. Med telefoni menas den bastjänst som det enligt de telepolitiska målen åligger staten att tillhandahålla. Att reglera just denna tjänst är med gällande telepolitiska mål ofrånkomligt.

Utanför telefonitjänsten faller exempelvis olika tilläggstjänster med anknytning till dataverksamhet. Dessa blir alltså tillståndsfria enligt förslaget.

2. *Den som inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller mobila tele-tjänster (alltså inte bara telefoni).* En anledning till denna bredare tillståndsplikt är att bristen på frekvensutrymme gör en kompletterande reglering nödvändig för att ge underlag för att utse dem som skall få tillstånd (se SOU 1991:107). En samordning av förfarandet

3. *Den som inom allmänt tillgängligt telenät hyr ut förbindelser.* Motivet till tillståndsplikt och – inte minst – därmed förenade villkor är den stora betydelse som denna verksamhetsgren har för konkurrens och effektiva telekommunikationer, ett förhållande som har strukits under kraftigt inom EG.

Såsom framgått skall tillståndsplikten begränsas till att gälla endast för tjänster och förbindelser som tillhandahålls inom allmänt tillgängligt telenät. En ytterligare begränsning föreslås. Den innebär att tillstånd skall krävas bara om verksamheten har sådan omfattning att den har betydelse för att skapa effektiva telekommunikationer och konkurrens. Det är alltså endast i sådana fall som tillstånd skall behövas. Det skall bli möjligt att få förhandsbesked från tillståndsmyndigheten om tillståndsplikten.

Tillståndssystemet föreslås bli kompletterat med ett anmälningsförfarande. Anmälningsskyldighet skall kunna gälla för dem som inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster men som inte omfattas av tillståndsplikten. Även anmälningsförfarandet bör vara begränsat och användas bara i den mån det finns ett behov av att följa den verksamhet som bedrivs.

Vad skall krävas för att få tillstånd?

Ingen behovsprövning skall förekomma. Presumtionen skall vara för tillstånd. Endast om det finns särskild anledning att tro att en sökande inte kommer att kunna uppfylla tillståndsvillkoren skall han diskvalificeras. – Beträffande mobila teletjänster måste det dessutom vara möjligt att begränsa antalet tillståndshavare för en viss tjänst på grund av bristen på frekvensutrymme.

Bedrivs verksamheten i strid med telelagen eller i strid med föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen skall ett tillstånd återkallas. Även ett sådant beslut fattas av Telestyrelsen.

Tillståndsvillkor

Tillstånd kan förenas med de villkor som behövs för att de telepolitiska målen skall nås och för att främja och upprätthålla konkurrens. Villkoren skall fastställas av Telestyrelsen. I 12 § av förslaget till telelag ges exempel på vad villkor kan avse. I lagen sägs också att staten kan ingå avtal med en eller flera tillståndshavare i syfte att garantera att enskilda får tillgång till telefonitjänst. Härmed avses att vissa teletjänster, t.ex. för handikappades behov, kan upphandlas av staten.

Abbonenttaxor för telefoni-tjänst och taxor för uthyrning av förbindelser, i båda fallen inom allmänt tillgängligt telenät, skall vara kostnadsorienterade. Detta är i linje med EG:s ONP-direktiv.

Vidare skall regeringen, med beaktande av telelagens syfte att var och en skall kunna utnyttja telefoni-tjänsten, kunna föreskriva att taxor för sådan tjänst till fast anslutningspunkt inte får överstiga en viss nivå. Detta är alltså en, som det brukar kallas, pristaksbestämmelse. Den formella karaktären på bestämmelsen hindrar givetvis inte att det kommer till stånd en sådan ombalansering av taxorna som allmänt anses nödvändig för att främja bl.a. en sund konkurrens.

Samtrafik m.m.

I direktiven sägs att det förutsättningslöst bör utredas hur samtrafikvillkoren (avseende trafik mellan olika operatörer) bör regleras författningsmässigt och att det också bör övervägas om en eventuell skyldighet för operatörer att öppna sina nät för samtrafik bör regleras i lag eller i form av villkor för tillstånd. I lagförslaget sägs uttryckligen att en tillståndshavares verksamhet när det gäller telefoni-tjänst inom allmänt tillgängligt telenät skall bedrivas så att samtrafik med annan tillståndshavares verksamhet kan förekomma. Beträffande avgifterna för sådan samtrafik sägs vidare i lagförslaget, i överensstämmelse med ONP-reglernas inriktning, att de skall vara rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna för prestationerna. Skälig hänsyn får tas till kostnader för särskilda uppgifter som en operatör kan ha i enlighet med villkor i ett tillstånd. Jag återkommer till tvistelösning nedan under Tillsyn.

Utrustning som är avsedd att anslutas till telenät

EG:s direktiv om teleterminaler, dvs. telefoner, telefaxapparater, modem m.m., omfattas av EES-avtalet. Direktivet bör införlivas med svensk rätt bl.a. genom vissa bestämmelser i telelagen. Det bör sålunda föreskrivas att endast sådan terminalutrustning som uppfyller krav beträffande teknisk utformning, märkning, kontroll m.m. får marknadsföras och anslutas till allmänt tillgängligt telenät.

Nummerplanering

I dag sköts nummerplaneringen av Televerket. I framtiden, med flera konkurrerande operatörer, krävs det samordning för denna viktiga uppgift. Det är naturligt att Telestyrelsen får det övergripande ansvaret för samordningen. Myndigheten skall fastställa de nummerplaner som behövs, men operatörerna får ta fram det nödvändiga underlaget. Vid behov skall myndigheten kunna medla mellan operatörer och ingripa på annat sätt – se under Tillsyn.

Myndighetsverksamheten enligt telelagen skall finansieras genom att tillståndshavarna och de som är anmälningsskyldiga betalar avgifter. Dessa skall bestämmas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av Telestyrelsen. De skall för tillståndshavarnas del uttaxeras efter bruttoomsättningen och innehålla en fast och en rörlig del. Beträffande dem som är anmälningsskyldiga förordas att avgiften hålls låg. Den skall i de fallen bestämmas utifrån sådana faktorer som nätets storlek, utbudets omfattning och den geografiska spridningen.

Beträffande finansiering av särskilda samhällsåtaganden konstateras att någon eller några tillståndshavare med dominerande ställning enligt tillståndsvillkoren kan bli skyldiga att tillhandahålla telefonitjänst på likartade villkor i hela landet. Viss kompensation för denna skyldighet kan lämnas genom att åliggandet beaktas när de ekonomiska villkoren för samtrafikavtal bestäms. Något särskilt system med ekonomiska bidrag från andra tillståndshavare förordas däremot inte för närvarande.

Handikappades behov av särskilda teletjänster och anpassade terminaler förutsätts finansieras på samma sätt som i dag, dvs. genom medel ur statsbudgeten. Detsamma föreslås beträffande finansieringen av totalförsvarets behov av telekommunikationer.

Tillsyn

Tillsynsmyndigheten, dvs. Telestyrelsen, föreslås få olika befogenheter för att kunna utföra sitt arbete. Den skall bl.a. kunna meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av telelagen och av de villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Ett föreläggande får förenas med vite.

Ett viktigt område av tillsynen avser samtrafiken mellan olika tillståndshavare och verksamhet med uthyrning av förbindelser inom allmänt tillgängligt telenät. Det rör sig här om rättsförhållanden mellan två eller flera rättssubjekt. Samtrafikvillkoren får därför ses utifrån ett privaträttsligt betraktelsesätt. Operatörerna får alltså förhandla med varandra och försöka komma överens, t.ex. om ersättningen för samtrafik. I direktiven sägs att en lämplig ordning för tvistelösning skall övervägas. Här kan tänkas olika modeller, där Telestyrelsen medverkar i större eller mindre utsträckning. Enligt det förslag som läggs fram skall Telestyrelsen i första hand fungera som medlare. Om en part begär det kan styrelsen yttra sig om erbjudna tekniska, operationella och ekonomiska villkor för samtrafik eller för uthyrning av förbindelser. Telestyrelsen skall också kunna meddela förelägganden och förbud för att komma till rätta med en tredskande operatör. I sista hand kan det bli fråga om att återkalla ett tillstånd. Detta förfarande, som syftar till *snabba avgöranden*, stämmer väl överens med det synsätt som kommit till uttryck i EG-direktiven på området.

Även nummerplaneringen förutsätts bli föremål för tillsyn på i princip samma sätt som beskrivits för samtrafik.

Det föreslås att frågor om erkännande av privat teleoperatör enligt 1982 års konvention om den internationella teleunionen (Recognized Private Operating Agency, RPOA) skall prövas av Telestyrelsen. Ett sådant erkännande kan i internationella sammanhang ha stor betydelse för den enskilde operatören. Det förutsätts att möjligheterna till samordning av detta förfarande med tillståndsförfarandet tas till vara.

Överklagande

Alla beslut av tillståndsmyndigheten i särskilda fall skall kunna överklagas till kammarrätten. Det gäller t.ex. beslut om tillstånd och om tillståndsvillkor, förhandsbesked, beslut om fastställande av nummerplan samt förelägganden och förbud.

I motiven till förslaget anges att utvecklingen inom förvaltningsprocessen nu visserligen går i den riktningen att beslut av en förvaltningsmyndighet skall överklagas till länsrätten. Det framhålls emellertid att det är synnerligen angeläget att instanskedjan på detta område, som är under omdaning, görs så kort som möjligt för att snabbt få fram slutliga avgöranden.

Övriga frågor

Tystnadsplikt m.m.

I telelagen föreslås en bestämmelse om tystnadsplikt för den som i televerksamhet har fått del av uppgifter om bl.a. teleabonnemang, innehållet i ett telemeddelande eller andra uppgifter som angår ett särskilt telemeddelande. Tystnadsplikten skall kunna brytas endast i vissa specificerade fall.

Hemlig teleavlyssning m.m.

Rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassas till vad den nya situationen med privata operatörer kräver. Polisen föreslås få tillgång till teleanläggningar i samband med avlyssning och övervakning utan inskränkning till allmänt tillgängligt telenät. Dessutom föreslås ändringar i rättegångsbalkens regler om beslag. Dessa berör även postområdet.

Ledningsrätt

Ledningsrättslagen föreslås förtydligad. Förslaget innebär att det görs klart att det går att få ledningsrätt för sådana teleledningar, som tillgodoser ett visst krav på allmänintresse, oavsett om ledningarna innehas av ett allmänt eller ett enskilt rättssubjekt.

Ikraftträdande

Prop. 1992/93:200

Bilaga 1

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1993. De som vid lagens ikraftträdande bedriver tillståndspliktig verksamhet skall ansöka om tillstånd enligt lagen senast den 31 mars 1993.

Förteckning över remissinstanser m.fl. som yttrat sig över Teleregutredningens förslag

Prop. 1992/93:200
Bilaga 2

Efter remiss har yttranden inkommit från Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Stockholm, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kommerskollegium, Överbefälhavaren, Televerket, Banverket, Transportforskningsberedningen, Telestyrelsen, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Konsumentverket, Konkurrensverket, Närings- och teknikutvecklingsverket, Överstyrelsen för civil beredskap, Radiolagsutredningen, Datalagsutredningen, Datastraffrättsutredningen, STATTEL-delegationen, Informationstekniska standardiseringen, Svenska kommunförbundet, Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté, Leverantörföreningen Kontor och Data, Sveriges Industriförbund, De handikappades Riksförbund, Handikappförbundens Centralkommitté, Synskadades Riksförbund, SOS Alarmering AB, Comvik GSM AB, AB NordicTel och Tele2 AB.

Yttranden har dessutom kommit in från Riksdagens ombudsmän, Statens räddningsverk, Glesbygdsmyndigheten, Statsanställdas Förbund, Näringslivets Telekommitté, BT Worldwide (Sweden) AB och Neurologiskt Handikappades Riksförbund.

Sammanfattning av Frekvensrättsutredningens förslag i betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation, m.m.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 3

Bakgrund

Radiovågor är en form av elektromagnetisk strålning, som utbreder sig fritt i rymden med en hastighet av 300 000 km/sek. Genom en rad upptäckter och uppfinningar i slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet har vi fått kunskaper om radiovågor och om möjligheterna att använda oss av detta naturfenomen.

Radiovågor används främst för överföring av information. Ett annat sätt att använda radiovågor är radar, där det genom mätning av egenskaper hos den utsända och reflekterade radiosignalen blir möjligt att bestämma position, förflyttningshastighet m.m. hos ett föremål (radiobestämning).

Användningen av radiovågor har varit lagreglerad i Sverige under praktiskt taget hela 1900-talet. Genomgående i alla lagar som har gällt på radioområdet har varit att den som vill använda radiosändare måste ha tillstånd till detta.

Enligt nuvarande ordning prövas frågor om tillstånd av en särskild enhet inom televerket, frekvensförvaltningen. Varken radiolagen (1966:755), som innehåller nu gällande föreskrifter om tillståndsskyldigheten, eller den därtill anslutande regeringsförfattningen innehåller några bestämmelser om vad som skall vara avgörande vid prövningen av ansökningar om rätt att använda radiosändare.

Uppdraget

Utredningens huvuduppgift har varit att utarbeta förslag till bestämmelser i lag om tillstånd för innehav och användning av radiosändare samt om fördelningen av radiofrekvenser.

I de inledande delarna av utredningens betänkande ges en översiktlig beskrivning av radiotekniken och vad den kan användas till. För att ge en bakgrund redovisas också det internationella arbetet på radioområdet, förhållandena inom några andra länder samt den nu gällande svenska regleringen och den praxis som har utbildats inom ramen för denna.

Utgångspunkter för en ny reglering

Som en inledning till utredningens överväganden belyses vissa utgångspunkter som är av betydelse för förslagen till nya lagbestämmelser för användning av radio.

Utredningen konstaterar därvid att radio kan utnyttjas inom ett flertal olika områden. Radio används sålunda för utsändningar till allmänheten av ljudradio- och televisionsprogram. Det utnyttjas som förbindelsemedium inom såväl det fasta telenätet som inom olika mobiltelefoni-system. Över huvud taget används radio i många tillämpningar där

överföring av information behöver ske och där det av olika skäl inte är lämpligare med något annat överföringssätt.

Ett grundläggande krav för att det skall vara möjligt att utnyttja radio för kommunikation är att denna kan ske inom ett frekvensområde, där påverkan från användningen av andra radiosändare eller från andra strålkällor inte förekommer. Med andra ord måste det för en bestämd radioanvändning kunna förutsättas att de som skall utnyttja radioanläggningen är ensamma i användningen av ett bestämt frekvensområde. Tillståndsverksamheten syftar bl.a. till att fördela det tekniskt användbara frekvensområdet på olika användningsområden och på skilda radioanvändare.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet. Radio har med den tekniska utvecklingen kommit att få en allt större betydelse för medborgarnas möjligheter att utöva dessa friheter. Utredningen har funnit att föreskrifter om krav på tillstånd för rätten att använda radio bör anses som begränsning av yttrandefriheten i den mening som avses i regeringsformen. Regler med denna innebörd får utfärdas endast under vissa i regeringsformen närmare angivna förutsättningar. Dessutom måste regleringen i sin helhet beslutas av riksdagen. Någon delegation av rätten att ge föreskrifter med sådant innehåll får således inte förekomma.

Enligt 3 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen skall det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Till följd av radiovågornas utbredning måste hänsyn tas inte endast till den inhemska radioanvändningen utan även till den radioanvändning som sker i andra länder. Sverige har genom sitt medlemskap i den internationella teleunionen iklätt sig vissa folkrättsligt bindande förpliktelser syftande till att radioanvändningen skall samordnas mellan länderna så att störningar så långt möjligt undviks mellan olika radioanvändare.

En ny lagstiftning

Bestämmelserna om krav på tillstånd för innehav eller användning av radiosändare finns för närvarande i radiolagen som också innehåller föreskrifter om rundradio, alltså programverksamhet för ljudradio och television. De bestämmelser som utredningen har i uppgift att utarbeta är avsedda att vara gemensamma för alla slag av radioanvändning. Från systematisk synpunkt är det därför lämpligt att dessa bestämmelser får bilda en särskild lag.

Den nya lagen bör gälla anordningar som är avsedda för radiokommunikation eller för radiobestämning. I den utsträckning det är motiverat av att skydda radiokommunikation och radiobestämning från störningar bör lagen också ge utrymme för föreskrifter om villkor för användning av vissa andra elektriska anläggningar än radiosändare.

Tillståndsplikt bör, i likhet med nuvarande ordning, gälla för den som innehar eller använder en radiosändare. Normalt bör meddelat tillstånd avse såväl rätt att inneha som att använda radiosändare. Tillståndsplikten

bör gälla också för den som inför radiosändare till riket. Överlåtelse eller upplåtelse av radiosändare bör, med visst undantag, få ske endast till den som har tillstånd.

För att det med någon grad av effektivitet skall vara möjligt att använda radio måste det finnas en planering av frekvensutnyttjandet. För närvarande görs denna planering av frekvensförvaltningen. Den uppgjorda planen, vilken bygger bl.a. på vad som överenskommit internationellt, är en betydelsefull bakgrund när ställning tas till ansökningar om tillstånd till användning av radiosändare. Utredningens förslag innebär att det även i framtiden skall finnas en nationell frekvensplan. Liksom nu skall den fastställas av myndigheten på radioområdet. Planen skall dock inte vara bindande för enskilda och myndigheter, utan prövningen av ansökningar om tillstånd att inneha eller använda radiosändare skall ske direkt på grundval av bestämmelserna i lagen.

Bestämmelser om tillståndsgivning

Den som vill få tillstånd till att inneha och använda radiosändare skall ansöka om detta. Ansökningarna skall prövas av tillståndsmyndigheten.

Tillståndsprövningen skall göras med tillämpning av de bestämmelser om detta som finns i lagen.

Bestämmelserna för tillståndsprövningen är tänkta att leda till att en ordning beträffande användningen av radio upprätthålls i syfte att så många som möjligt skall kunna få rätt att använda radio och att radioanvändningen skall ske på ett effektivt sätt.

Bestämmelserna för tillståndsgivning är enligt utredningens förslag uppbyggda så att en ansökan om att få använda radiosändare skall beviljas om inte i lagen angivna hinder mot bifall föreligger. Ett sådant hinder för bifall till ansökan är att radioanvändningen riskerar att skadligt påverka annan tillåten radioanvändning i Sverige eller i utlandet. Ett annat hinder är att radioanläggningen inte uppfyller rimliga tekniska krav. Bifall till sökandens radioanvändning får inte leda till att sådan radioanvändning som är av särskild vikt för den fria åsiktsbildningen inte kan förekomma. Den sökta radioanvändningen får inte heller leda till att rimlig beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar inte kan upprätthållas. Ett annat hinder mot bifall skall vara att radioanvändningen kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som behövs för försvarsmakten.

Dessutom förutsätts för bifall till en ansökan om rätt att använda radiosändare för sådan verksamhet som är särskilt reglerad i annan lag att medgivande enligt den lagstiftningen föreligger. Sådana särskilda lagbestämmelser finns i dag på rundradioområdet men kan i framtiden förväntas inom andra områden, t.ex. för kommersiell televerksamhet.

De av oss föreslagna bedömningsgrunderna för tillståndsprövningen är utformade främst med den utgångspunkten att det vid varje tillfälle är fråga om att pröva ansökan från *en* sökande. När det kan antas finnas intresse från flera möjliga sökande att under i huvudsak likartade tekniska förhållanden bedriva en viss omfattande radioverksamhet, t.ex. ett nytt

radiosystem för mobil kommunikation som vänder sig till en betydande del av allmänheten, bör tillståndsmyndigheten ha möjlighet att genom ett förfarande med inbjudan till ansökan se till att samtliga intressenters ansökningar kan prövas i ett sammanhang.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 3

Tillståndsbeslut

Beslut om tillstånd skall gälla en bestämd radioanvändning. Det skall dessutom innefatta de villkor som skall gälla för radioanvändningen. Villkoren skall bestämmas i enlighet med de ovan angivna bedömningsgrunderna för tillståndsprövning.

Av tillståndsvillkoren skall framgå vilken frekvens som den ifrågavarande radioanvändningen tilldelas. I den mån det är behövligt skall som villkor för tillståndet också bestämmas om radiosändarens tekniska beskaffenhet, antennplats, trafikområde och övriga förhållanden som kan vara av betydelse för att nå ett effektivt frekvensutnyttjande.

Utredningen föreslår vidare att ett tillstånd alltid skall gälla för en bestämd tid. Tillståndstiden skall med utgångspunkt i sökandens önskemål bestämmas särskilt för varje radioanvändning mot bakgrund av de förutsättningar som är styrande för tillståndsgivningen. Därvid skall dessutom beaktas den förväntade utvecklingen på radioteknikområdet, den ekonomiska nyttan som tillståndshavaren bör anses berättigad att räkna med samt eventuell anknytning till ett särskilt tillstånd enligt annan lag.

Ingrepp mot tillstånd

Tillstånd skall inte förlängas automatiskt.

Under löpande tillståndstid skall tillståndshavaren vara skyddad från ingrepp i form av återkallelse eller förändring av tillståndsvillkor. Ingrepp skall dock kunna göras bl.a. om tillståndshavaren inte har följt villkoren och om tillståndet inte utnyttjats eller har utnyttjats i en utsträckning som inte svarar mot det behov som var förutsatt vid tillståndsbeslutet. Vidare skall tillstånd undantagsvis kunna återkallas eller villkoren för radioanvändningen ändras om det är motiverat av ändringar i radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen i utlandet på grund av internationella överenskommelser.

Tillståndspliktens omfattning

Utredningen föreslår att skyldigheten att ha tillstånd för innehav och användning av radiosändare skall gälla för alla med undantag för försvarsmakten. Övriga statliga myndigheters användning av radio skall, på samma sätt som gäller vid privat användning av radiosändare, vara beroende av tillstånd.

Tillståndsmyndigheten skall efter bemyndigande från regeringen kunna föreskriva om undantag från kravet på individuellt tillstånd beträffande

radiosändare som används på särskilt bestämda gemensamma frekvenser. Vidare skall föreskrifter om undantag från tillståndsplikten kunna utfärdas för radiosändare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon samt för radiosändare i övrigt som innehas eller används av en person som inte har hemvist i Sverige.

Radiostörningar

Utredningen föreslår vissa bestämmelser om åtgärder för att komma till rätta med störningar av radiokommunikation och radiobestämning. Bestämmelserna i lagen ger således rätt för tillståndsmyndigheten att förelägga tillståndshavare och innehavare av en radiomottagare att vidta åtgärder mot störningar från sina radioanläggningar. För vissa andra elektriska anläggningar än radioanläggningar skall det finnas möjlighet att ge bestämmelser i syfte att undvika att sådana anläggningar kommer att störa radioanvändning enligt denna lag.

Överklagande

Den nuvarande ordningen innebär att regeringen som sista instans överprövar frekvensförvaltningens beslut i tillståndsfrågor. Utredningen föreslår att tillståndsmyndighetens beslut skall kunna överklagas till länsrätten. Sista instans i frågor om tillstånd blir därmed normalt kammarrätten.

Avgifter

Utredningen föreslår att tillståndshavarna skall vara skyldiga att genom avgifter finansiera de kostnader som är förenade med tillståndsmyndighetens verksamhet enligt lagen. Avgifterna skall bestämmas så att varje tillståndshavare får betala en skälig andel av kostnaderna för myndighetsverksamheten.

Övrigt

- * Tillståndsmyndigheten skall ha tillsyn över radioanvändningen. I denna uppgift bör ingå bl.a. att se till att störningar mellan olika radioanvändningar åtgärdas, att information ges om förutsättningar för radioanvändning och att metoder för frekvenstilldelning i olika tänkbara situationer utvecklas.
- * Enligt utredningens uppskattningar kommer genomförandet av förslagen inte att föranleda någon ökning av totalkostnaderna för staten.
- * De föreslagna bestämmelserna i lagen om radiokommunikation, m.m. är så utformade att regleringen inom EG kan beaktas vid tillståndsprövningen. Något behov av särskild lagharmonisering därutöver torde för närvarande inte finnas vid ett svenskt närmande till EG.

Förteckning över remissinstanser m.fl. som yttrat sig över Frekvensrättsutredningens förslag

Prop. 1992/93:200
Bilaga 4

Efter remiss har yttranden inkommit från Justitiekanslern, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kommerskollegium, Överbefälhavaren, Statens räddningsverk, Televerket, Statens telenämnd, Statens järnvägar, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Generaltullstyrelsen, Närradionämnden, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Näringsfrihetsombudsmannen, Statens pris- och konkurrensverk, Vattenfall AB, Affärsverket Svenska Kraftnät, Standardiseringskommissionen i Sverige, Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté (ICC), Leverantörföreningen Kontor och Data (LKD), Näringslivets Telekommitté (NTK), Sveriges Industriförbund, Svenska åkeriförbundet, SOS Alarmering AB, Sveriges Radio AB, Nordisk Television AB, Industriförvaltnings AB Kinnevik, Nordic Tel Holdings AB och Föreningen Sveriges Sändare Amatörer (SSA).

Yttranden har dessutom kommit in från Svenska Elektriska Kommissionen (SEK), Närings- och teknikutvecklingsverket, Röda korset och Mobil Tele Leverantörerna.

1 Förslag till Telelag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om televerksamhet.

I lagen avses med

telemeddelande: ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnade ledare,

teletjänst: förmedling av telemeddelande för någon annan,

telefonitjänst: teletjänst bestående i överföring av tal och som medger överföring av telefaxmeddelanden samt datakommunikation via låghastighetsmodem,

televerksamhet: förmedling av telemeddelanden via telenät eller tillhandahållande av förbindelser för sådan verksamhet,

telenät: anläggning för förmedling av telemeddelanden,

allmänt tillgängligt telenät: telenät som står till förfogande för användning av allmänheten.

Med televerksamhet avses inte utsändning av radioprogram till allmänheten. Uttrycket radioprogram har därvid samma betydelse som i yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

2 § Bestämmelserna i lagen syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Bland annat skall var och en härvid få möjlighet att från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att enskilda och myndigheter skall tillförsäkras tillgång till teletjänster eller förbindelser genom upphandling.

3 § Vid tillämpningen av lagen skall man sträva efter att skapa utrymme för och upprätthålla en effektiv konkurrens inom alla delar av telekommunikationsområdet såsom ett medel att uppnå de i 2 § angivna syftena.

4 § För sådan televerksamhet som innefattar användning av radiosändare gäller, utöver denna lag, lagen (1992:000) om radiokommunikation.

5 § Tillstånd enligt denna lag krävs för rätten att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla

1. telefonitjänst, eller
2. mobil teletjänst.

Tillståndsplikten gäller endast verksamhet som är betydande i fråga om utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande.

Tillstånd krävs vidare för rätten att inom ett allmänt tillgängligt telenät mot ersättning tillhandahålla förbindelser, om upplåtelsen görs av nätets ägare eller av någon annan som disponerar kapacitet i nätet och tillhandahåller förbindelser i en omfattning som är betydande.

Tillstånd får avse ett visst område eller hela landet.

6 § Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

Tillståndsmyndigheten skall efter ansökan meddela förhandsbesked om tillstånd enligt 5 § behövs för viss televerksamhet. Ett förhandsbesked som har vunnit laga kraft gäller för den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

7 § Tillståndsmyndigheten får medge undantag från tillståndsplikten enligt 5 §, om det finns särskilda skäl. I sådant fall får tillståndsplikten ersättas med en anmälningssplikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om anmälningssplikt för den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster som inte omfattas av tillståndsplikten enligt 5 §.

Beslut och föreskrifter om anmälningssplikt får meddelas endast i den utsträckning som det behövs från allmän synpunkt för att följa utvecklingen på telekommunikationsområdet.

8 § Ett tillstånd skall gälla tills vidare. Om det finns särskilda skäl får ett tillstånd bestämmas till att avse en viss tid.

9 § Ett tillstånd skall återkallas om verksamheten bedrivs i strid med denna lag eller i strid med föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen och avvikelsen inte kan anses vara av mindre betydelse. Återkallelse får ske först sedan tillståndshavaren har lämnats tillfälle att vidta rättelse, om inte särskilda skäl föreligger.

Gäller avvikelsen endast en viss del av verksamheten får återkallelsen begränsas till denna del.

Tillståndsprövning

10 § Den som söker tillstånd enligt 5 § skall beviljas tillstånd i begärd omfattning. Tillstånd får dock vägras om den sökande saknar förutsättningar att bedriva verksamheten varaktigt och med god kapacitet och

kvalitet. För tillstånd enligt 5 § första stycket 2 gäller dessutom bestämmelserna i 11 §.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

11 § För tillhandahållande av mobila teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät skall tillståndshavare utses efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan. Detta gäller när det är fråga om nya eller väsentligt ändrade tjänster och det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla som vill driva sådan verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som skall gälla för att utse tillståndshavare enligt första stycket.

Tillståndsvillkor m.m.

12 § Tillstånd enligt 5 § att driva televerksamhet får förenas med villkor.

Tillståndsvillkor kan avse bl.a. skyldighet för tillståndshavare

1. att på vissa villkor tillhandahålla telefonitjänst åt var och en som efterfrågar denna tjänst,

2. att med beaktande av tillgänglig kapacitet på vissa villkor tillhandahålla förbindelser åt den som efterfrågar sådana,

3. att bedriva verksamheten under de förutsättningar som följer av de internationella överenskommelser som Sverige har biträtt,

4. att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda teletjänster,

5. att medverka till att telemeddelanden kan förmedlas till samhällets alarmerings- och räddningstjänst,

6. att beakta totalförsvarets behov av telekommunikationer under kriser och i krig,

7. att årligen redovisa sin verksamhet i de delar som berörs av tillståndet efter för verksamheten särskilt avpassade principer samt att ställa redovisningen till förfogande för tillståndsmyndigheten eller den som anvisas av myndigheten,

8. att på skäligen villkor till annan tillståndshavare lämna ut sådana publicerade uppgifter om enskildas teleabonnemang som inte omfattas av tystnadsplikt enligt 25 § första stycket 1 denna lag, samt

9. att på skäligen villkor i egen telekatalog publicera och i sin verksamhet till allmänheten lämna ut uppgifter om enskildas teleabonnemang hos annan tillståndshavare i den utsträckning de inte omfattas av tystnadsplikt enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillståndsvillkor.

13 § Tillståndsvillkor skall gälla för en bestämd tid. Ändring av tillståndsvillkor under löpande villkorsperiod får ske endast enligt förbehåll i meddelade villkor eller efter medgivande av tillståndshavaren och efter

hörande av annan tillståndshavare vars verksamhet direkt påverkas av ändringen.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

14 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om televerksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Tillhandahållande av teletjänster m.m.

15 § Den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster eller förbindelser skall tillgodose rimliga krav på teknisk säkerhet.

16 § Tillståndshavare enligt denna lag får, vid sidan av normala kommersiella villkor, inte ställa upp andra krav för anslutning till telenät än sådana som är nödvändiga för att möjliggöra samverkan mellan teletjänster eller som behövs för att förebygga att nätet eller dess användare skadas eller att nätets drift störs.

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om krav enligt 15 och 16 §§.

Taxor för teletjänster m.m.

18 § Tillståndshavares taxor för användning av telefoni-tjänst till en fast anslutningspunkt inom ett allmänt tillgängligt telenät och för tillhandahållande av förbindelser inom ett sådant nät skall grunda sig på tillståndshavarens kostnader. Taxorna skall hållas allmänt tillgängliga av tillståndshavarna.

19 § Regeringen får, utan hinder av 18 §, föreskriva att taxor för telefoni-tjänst till en fast anslutningspunkt inom ett allmänt tillgängligt telenät inte får överstiga en viss nivå.

Samtrafik

20 § Den som har tillstånd enligt 5 § att tillhandahålla telefoni-tjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät är skyldig att bedriva samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av en annan tillståndshavare eller av den som är anmälningsskyldig, om så begärs. Om samtrafik upprättas med en anmälningsskyldig, har tillståndshavaren rätt till samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av den anmälningsskyldige.

Ersättningen för förmedling av telefoni-tjänster enligt första stycket skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationerna.

Skälig hänsyn får därvid tas till kostnader för särskilda uppgifter enligt upplåtarens tillståndsvillkor.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller annan teletjänst än telefonitjänst i sådan omfattning som avses i 5 § andra stycket är skyldig att på marknadsmässiga villkor bedriva samtrafik med en tillståndshavare eller en anmälningsskyldig som tillhandahåller teletjänster enligt denna lag, om så begärs. Om samtrafik upprättas med en anmälningsskyldig har den som på begäran har medgett samtrafik rätt till samtrafik även med den anmälningsskyldige.

Nummerplanering

21 § Nummerplaner skall upprättas i syfte att skapa effektiva telekommunikationer.

Nummerplanerna fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för nummerplanerna och får ta initiativ till att ändra dessa.

22 § Den som tillhandahåller teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät eller i samtrafik med ett sådant telenät är skyldig att följa fastställda nummerplaner.

Avgift för myndighetsverksamheten

23 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Tystnadsplikt m.m.

24 § Ett telemeddelande får avlyssnas i televerksamhet endast i den utsträckning som det är nödvändigt för att driva verksamheten.

25 § Den som i televerksamhet har fått del av eller tillgång till

1. uppgift om teleabonnemang,
 2. innehållet i ett telemeddelande, eller
 3. annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande
- får inte obehörigen föra uppgiften vidare eller utnyttja den.

Tystnadsplikt enligt första stycket gäller inte i förhållande till den som har tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som på annat sätt har sänt eller tagit emot ett sådant meddelande. Tystnadsplikt i fråga om uppgifter som avses i första stycket 1 och 3 gäller inte heller i förhållande till innehavare av ett abonnemang som använts för ett telemeddelande.

26 § Tystnadsplikt enligt 25 § första stycket gäller även för uppgift som hänförs sig till

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

1. åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och

2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken.

27 § Trots bestämmelserna i 25 § första stycket skall

1. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 lämnas till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om det enligt myndighetens bedömning kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter,

3. uppgift som avses i 25 § första stycket 3 och som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

28 § I det allmännas verksamhet skall, i stället för 25–27 §§, bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) tillämpas.

För annan personuppgift som ingår i personregister i televerksamhet än som avses i 25 § första stycket gäller bestämmelserna i datalagen (1973:289).

29 § Den som i annat fall än som avses i 25 § första stycket och 26 § i radiomottagare har avlyssnat eller på annat sätt med användande av sådan mottagare fått tillgång till ett radiobefordrat telemeddelande som inte är avsett för honom själv eller för allmänheten får inte obehörigen föra det vidare.

Vissa internationella frågor

30 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs i fråga om erkännande av teleoperatör enligt den internationella telekonventionen (ITU).

Tillsyn m.m.

31 § Tillståndsmyndigheten skall ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Tillståndsmyndigheten har rätt att för tillsynen

1. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs, och

2. få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som omfattas av denna lag bedrivs. Tillståndsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt föregående stycke.

32 § Tillståndsmyndigheten skall vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal om samtrafik och om upplåtelse av förbindelser träffas i enlighet med denna lag och meddelade tillståndsvillkor. Dessamma gäller i tillämpliga delar även i fråga om nummerplanering.

Om en tillståndshavare eller anmälningsskyldig inte följer bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen, skall tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena. Myndigheten kan därvid

1. medla i förhandlingar,
2. på begäran yttra sig över om erbjudna tekniska, operationella och ekonomiska villkor för samtrafik eller för uthyrning av förbindelser är godtagbara enligt denna lag, eller
3. ingripa enligt 33 §.

33 § Tillståndsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Sådana förelägganden och förbud får förenas med vite.

Överklagande, straffbestämmelser m.m.

34 § Tillståndsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

Beslut enligt denna lag, som inte avser återkallelse av tillstånd eller påförande av avgift, gäller omedelbart om inte annat har bestämts.

Tillståndsmyndigheten och domstol som prövar ett överklagande får bestämma att ett beslut om återkallelse av tillstånd skall gälla omedelbart, om det finns särskilda skäl för det.

35 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. utan tillstånd bedriver verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag,
2. begär eller tar emot ersättning efter ett högre pris än som är medgivet i en föreskrift som avses i 19 §, eller
3. inte följer en myndighets begäran att lämna uppgifter enligt 27 §.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot den föreskrivna tystnadsplikten i 25 eller 26 § finns i brottsbalken.

36 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den föreskrivna tystnadsplikten i 29 § döms till böter. I ringa fall döms inte till ansvar.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Ansökan om tillstånd av den som vid lagens ikraftträdande bedriver tillståndspliktig verksamhet skall ha kommit in till tillståndsmyndigheten senast den 30 september 1993. Verksamheten får fortsätta efter det att lagen har trätt i kraft till dess en sådan ansökan om tillstånd har avgjorts.

3. Den som vid lagens ikraftträdande inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller eller avser att tillhandahålla mobila teletjänster och enligt bestämmelserna i 2 § radiolagen (1966:755) har meddelats tillstånd att inneha och använda radiosändare skall för verksamheten anses ha tillstånd enligt 5 § telelagen. Tillståndshavaren skall anmäla sin verksamhet till tillståndsmyndigheten. Anmälan skall ha kommit in senast den 30 september 1993. Tillståndsmyndigheten skall så snart som möjligt fastställa tillståndstid och tillståndsvillkor enligt telelagen. Trots att beslut i dessa frågor inte har meddelats får dock sådan verksamhet fortsätta efter det att lagen har trätt i kraft.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om innehav och användning av radioanläggningar samt om användning av radiovågor för kommunikation, m.m.

Bestämmelserna i lagen syftar till att, med beaktande av vad som i annan lag kan vara särskilt föreskrivet om viss radioanvändning, främja ett effektivt nyttjande av möjligheterna till radiokommunikationer och andra användningar av radiovågor.

Vid tillämpningen av lagen skall radiokommunikationens betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten beaktas särskilt.

2 § I denna lag avses med

radiovågor: elektromagnetiska vågor med lägre frekvens än 3 000 gigahertz som utbreder sig utan särskilt anordnad ledare,

radiokommunikation: överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder, ljud eller meddelande av varje slag med hjälp av radiovågor,

radiobestämning: bestämning av position, hastighet eller andra kännetecken hos ett föremål med ledning av radiovågornas utbredningsegenskaper,

radioanläggning: en anordning avsedd för radiokommunikation eller radiobestämning genom sändning av radiovågor (*radiosändare*) och mottagning av radiovågor (*radiomottagare*).

Tillståndsplikt

3 § För att få inneha eller använda radiosändare krävs tillstånd enligt denna lag. Tillstånd krävs även för innehav av dels radiosändare som är ofullständiga, dels byggsatser för tillverkning av radiosändare.

Endast den som har tillstånd enligt första stycket får till Sverige införa radiosändare, ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare.

Radiosändare, ofullständiga radiosändare och byggsatser för tillverkning av radiosändare får inte överlåtas eller upplåtas till någon som saknar tillstånd enligt första stycket. Överlåtelse eller upplåtelse får dock ske till någon som inte skall inneha eller använda radiosändaren under förutsättning att denne visar att den som skall inneha eller använda radiosändaren har tillstånd enligt första stycket.

4 § Den som enligt 6, 7 eller 8 § är undantagen från tillståndsplikt skall behandlas som om han hade tillstånd enligt 3 § första stycket.

5 § Frågor om tillstånd enligt denna lag prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

Tillståndsmyndigheten skall ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som är meddelade med stöd av lagen.

Undantag från tillståndsplikten

6 § Det krav på tillstånd som föreskrivs i 3 § första stycket gäller inte för försvarsmakten. Efter hörande av Överbefälhavaren beslutar tillståndsmyndigheten om frekvenstilldelning för försvarsmakten och de ytterligare villkor som behövs.

7 § Kravet på tillstånd för innehav av radiosändare gäller inte för statliga myndigheter.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om undantag från tillståndsplikten enligt 3 § första stycket i fråga om

1. radiosändare som utnyttjar särskilt bestämda, gemensamma frekvenser,
2. radiosändare på utländska fartyg, luftfartyg eller motorfordon, och
3. radiosändare som innehas eller används av en person som inte har hemvist i Sverige.

Undantag enligt första stycket 1 får villkoras av att den radioanläggning i vilken sändaren ingår uppfyller bestämda tekniska krav.

Undantag enligt första stycket 2 eller 3 får föreskrivas endast om innehavet är tillåtet i hemlandet.

Tillståndsgivning

9 § Tillstånd att inneha och använda radiosändare skall på ansökan meddelas, om

1. det kan antas att radiosändaren kommer att användas på ett sådant sätt att annan tillåten radioanvändning i Sverige och i utlandet inte riskerar att bli skadligt påverkad,

2. radiosändaren, tillsammans med avsedd radiomottagare, är så beskaffad i tekniskt hänseende att den uppfyller rimliga krav på en effektiv frekvensanvändning och på möjligheten att verka i den miljö som den är avsedd för,

3. det kan antas att användningen inte kommer att hindra sådan radio-kommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen,

4. radioanvändningen inte kommer att ta i anspråk frekvensutrymme som behövs för att upprätthålla en rimlig beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar,

5. det kan antas att användningen inte kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som behövs för försvarsmakten, och

6. sökanden eller någon annan som sökanden utför sändningsuppdrag för har tillstånd för den verksamhet för vilken radiosändaren skall utnyttjas i de fall detta krävs enligt annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av lag.

10 § Tillstånd att inneha och använda radiosändare skall avse en viss radioanvändning. Tillståndsbeslutet skall ange frekvenstilldelningen samt i den mån det behövs

1. antennens och i övrigt radiosändarens beskaftenhet,

2. det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas,

3. var antennen till en fast radiosändare skall vara belägen, samt

4. kompetenskrav för handhavandet av radioanläggningen, delning av frekvensutrymme, tillståndsvillkor för verksamhet med radioanvändning enligt annan lag, eller andra villkor som är av betydelse för ett effektivt frekvensutnyttjande.

11 § Tillstånd att enbart inneha radiosändare samt tillstånd att inneha ofullständiga radiosändare eller byggsatser för tillverkning av radiosändare får meddelas endast om det finns särskilda skäl för det.

Tillståndstid

12 § Tillstånd skall gälla för en bestämd tid.

Vid bestämmande av tillståndstiden skall följande beaktas:

1. framtida förändringar i radioanvändningen,

2. den tid som sändaren är avsedd att användas,

3. den tekniska utveckling som kan väntas,

4. den tid som krävs för att uppnå ett rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen, och

5. sådant medgivande som avses i 9 § 6.

Återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor

13 § Ett tillstånd skall återkallas om

1. radiosändaren har använts i strid med tillståndsvillkoren och avvikelserna inte kan anses vara av mindre betydelse,

2. radiosändaren uppenbarligen inte har använts i en omfattning som svarar mot tillståndsvillkoren och särskilda skäl inte talar mot återkallelse,

3. tillståndet har påverkats av felaktiga uppgifter från sökanden,

4. förändringar inom radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen i utlandet på grund av internationella överenskommelser som Sverige anslutit sig till medfört att ett nytt tillstånd med samma villkor inte skulle kunna meddelas, eller

5. tillståndshavaren begär att tillståndet skall återkallas.

Återkallelse enligt första stycket 1 får, om inte omedelbar återkallelse krävs för att förhindra fortsatt missbruk, ske först om tillståndshavaren inte har följt ett föreläggande att tillämpa meddelade tillståndsvillkor. Ett sådant föreläggande meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer och får förenas med vite.

I fall som avses i första stycket 3 och 4 får tillståndet återkallas endast om det inte är tillräckligt att tillståndsvillkoren ändras.

Återkallelse av tillstånd eller ändring av frekvenstilldelning eller andra tillståndsvillkor på grund av ändringar inom radiotekniken får beslutas endast om det med hänsyn till intresset av en effektiv användning av radiofrekvenser finns synnerliga skäl för en sådan åtgärd. Därvid skall beaktas i vilken utsträckning rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen uppnåtts, effekterna på tillståndshavarens verksamhet av en återkallelse eller förändring av tillståndsvillkoren samt omständigheterna i övrigt.

Avgift för tillstånd

14 § För att täcka kostnaderna för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag skall den som får ett tillstånd betala en avgift. Avgiften skall tas ut enligt grunder som leder till att kostnaderna med skälig andel fördelas på innehavare med olika typer av tillstånd. Särskild avgift får tas ut för kostnaderna att behandla en ansökan om tillstånd.

Avgifter påförs av tillståndsmyndigheten.

Åtgärder mot störningar

15 § Om en radiosändare stör användningen av andra radioanläggningar, skall den som har tillstånd till att inneha och använda radiosändaren ombesörja avstörning eller i möjligaste mån minska störningen. Om en radiomottagare stör någon annans mottagning, skall den som innehar den störande radiomottagaren ombesörja avstörning eller på annat sätt se till att störningarna upphör.

Den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga tillståndshavare respektive innehavare av störande radiomottagare att vidta de åtgärder som bedöms vara nödvändiga för att åstadkomma att störningarna upphör eller minskar. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

16 § Elektriska eller elektroniska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att alstra radiofrekvent energi för kommunikationsändamål eller för industriellt, vetenskapligt, medicinskt eller något liknande ändamål, får användas endast under bestämda villkor. Föreskrifter om villkor för sådana anläggningar meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att föreskrifterna i första stycket skall följas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot att inneha andra elektriska eller elektroniska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att sända radiovågor.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Straff m.m.

17 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. innehar eller använder radiosändare utan att ha tillstånd enligt 3 § första stycket eller använder radiosändare i strid med ett villkor som har bestämts vid meddelandet av ett sådant tillstånd,

2. innehar en ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare utan att ha tillstånd enligt 3 § första stycket,

3. överlåter eller upplåter en radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare i strid med bestämmelserna i 3 § tredje stycket, eller

4. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 16 § tredje stycket.

Sådana radiosändare, ofullständiga radiosändare, byggsatser för tillverkning av radiosändare eller elektriska anläggningar som har varit föremål för brott enligt första stycket kan förklaras förverkade. Bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken skall därvid tillämpas.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot 3 § andra stycket finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Överklagande

18 § Tillståndsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

Första stycket gäller inte beslut som avses i 6 §.

Beslut enligt denna lag, som inte gäller påförande av avgifter, skall gälla omedelbart om inte annat har bestämts.

Användning av radiosändare i krig m.m.

19 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om tillstånd att inneha och använda radiosändare som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Kravet på tillstånd enligt denna lag för statliga myndigheter gäller först från och med den 1 juli 1994.

3. Ett tillstånd som har meddelats enligt äldre föreskrifter skall fortsätta att gälla enligt dessa för den som ansöker om tillstånd enligt denna lag före den 1 januari 1994 till dess en sådan ansökan har avgjorts.

Prop. 1992/93:200

Bilaga 5

3 Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 8 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

8 §

Om någon olovligen bereder sig tillgång till meddelande, vilket såsom postförsändelse eller såsom telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande är under befordran genom allmän befordringsanstalt, dömes för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år.

Den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller telemeddelande, döms för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 27 kap. 3–4, 9, 11, samt 18–19 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i 27 kap. skall införas en ny paragraf, 25 §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

3 §¹

Brev, telegram eller annan försändelse, som *finnes i post- eller televerkets vård*, må tagas i beslag *allenast* om för brottet är *stadgat* fängelse i ett år eller däröver *samt* försändelsen hos mottagaren *skulle vara underkastad beslag*.

Brev, telegram eller annan försändelse som *finns hos ett post- eller telebefordringsföretag*, får tas i beslag *endast* om det för brottet är *föreskrivet* fängelse i ett år eller däröver *och* försändelsen *hade kunnat tas i beslag* hos mottagaren.

4 §

Den som med laga rätt griper eller anhåller misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan eller kroppsvisitation *må* lägga beslag *å* föremål, som därvid påträffas.

Den som med laga rätt griper eller anhåller *en* misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan eller kroppsvisitation *får* lägga beslag *på* föremål som därvid påträffas.

Föremål, som *eljest* påträffas, *må* efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren *tagas i beslag*. Är fara i dröjsmål, *må* även utan sådant beslut åtgärden *vidtagas* av polisman, *dock ej i fråga* om försändelse i *post- eller telegrafverkets vård*.

Föremål, som *på annat sätt påträffas*, *får tas i beslag* efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, *får* även utan sådant beslut åtgärden *vidtas* av polisman, *om det inte är fråga om en försändelse som avses i 3 §*.

Verkställes beslag av annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne *ej* beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras hos honom, som *har att* omedelbart pröva, om beslaget skall bestå.

Verkställs beslag av *någon* annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne *inte* beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras hos honom, som omedelbart *skall* pröva om beslaget skall bestå.

¹Senaste lydelse 1964:166.

9 §

Är anledning, att försändelse, som må tagas i beslag, skall inkomma till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt, äge rätten förordna, att försändelsen, när den inkommer, skall kvarhållas, till dess frågan om beslag blivit avgjord. Fråga därom må upptagas allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Förordnande skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag, då förordnandet delgavs anstaltens föreståndare. I förordnandet skall intagas underrättelse, att meddelande om åtgärden icke må utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren lämnas av sändaren, mottagaren eller annan.

När försändelse på grund av förordnande kvarhållits, skall föreståndaren utan dröjsmål göra anmälan hos den som begärt förordnandet; denne har att omedelbart pröva, om beslag skall äga rum.

Rätten får förordna, att försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag skall, när den kommer in, hållas kvar, till dess frågan om beslag har avgjorts. Fråga därom får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Ett förordnande skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. I förordnandet skall det tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan.

När en försändelse på grund av ett förordnande hållits kvar, skall befordringsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som har begärt förordnandet. Denne skall omedelbart pröva, om beslag skall ske.

11 §

Är den, från vilken beslag sker, ej närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål underrättas därom och huru förfarits med det beslagtagna. Har försändelse hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt tagits i beslag, skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren underrättas och, om avsändaren är känd, även denne.

Om den från vilken beslag sker, inte är närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål underrättas om det och om vad som har skett med det beslagtagna. Har försändelse hos ett befordringsföretag tagits i beslag, skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren underrättas och, om avsändaren är känd, även denne.

18 §²

Hemlig teleavlyssning innebär att *samtal eller andra* telemeddelanden, som befordras av televerket till eller från en viss *telefonapparat eller annan* teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller *upptas* genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras *via ett allmänt tillgängligt telenät* till eller från en viss teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller *tas upp* genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller

2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

19 §³

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet *lämnas av televerket* om *samtal eller andra* telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss *telefonapparat eller annan* teleanläggning eller att en sådan anläggning *avstängs* för *samtal eller meddelanden*.

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet *hämtas in* om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleanläggning *som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät* eller att en sådan anläggning *stängs av* för *telemeddelanden*.

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,

2. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller

3. försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff.

25 §

Har rätten lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyss-

²Senaste lydelse 1989:650.

³Senaste lydelse 1989:650.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1992/93:200

Bilaga 5

ningen eller övervakningen anslutas, underhållas och återtogs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

5 Förslag till
Lag om ändring i radiolagen (1966:755)

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs i fråga om radiolagen (1966:755)¹
dels att 2–4 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 21 och 22 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Radiosändare får här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket innehas eller användas endast av den som erhållit tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Sådant tillstånd erfordras även för innehav här i riket av radiosändare som är ofullständig eller av byggsats för tillverkning av radiosändare. Tillstånd meddelas för viss tid.

Införsel till riket av radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare är tillåten endast för den som har tillstånd enligt första stycket.

Radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare får ej överlåtas eller upplåtas till den som saknar tillstånd enligt första stycket.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer äger förordna om avgift för innehav av radiosändare.

3 §

Mottagare får innehas och användas av var och en. Bestämmelser om avgift för innehav av vissa mottagare finns i lagen (1989:41) om TV-avgift.

¹Lagen omtryckt 1991:1066.

Mottagare får inte användas på sådant sätt att mottagning på andra platser störs.

Om radarvarnare finns särskilda bestämmelser i lagen (1988:15) om förbud mot radarvarnare.

3 a §

Den som i mottagare har avlyssnat telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande får ej obehörigen föra detta vidare.

Anordning, som automatiskt registrerar innehållet i radio- eller trådsändning, får användas tillsammans med mottagaren endast om regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medger det i särskilt fall. Sådant medgivande krävs dock ej om registreringen avser sändning som uppenbarligen är avsedd för allmänheten.

Bestämmelserna i denna paragraf om mottagare avse även återgivningsanordning som är ansluten till mottagaren. Bestämmelserna i paragrafen gälla ej navigeringsmottagare.

4 §

Bestämmelserna i 2 § första, andra och fjärde styckena samt 3 § äga ej tillämpning på radiosändare eller mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer äger meddela föreskrifter för innehav och användning av sådan radiosändare och mottagare.

21 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som Till böter eller fängelse i högst

1. innehar eller använder radiosändare utan att ha tillstånd enligt 2 § första stycket eller använder radiosändare i strid mot villkor som föreskrivits vid meddelande av sådant tillstånd,

2. innehar ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare utan att ha erhållit tillstånd enligt 2 § första stycket,

3. uppsåtligen eller av oaktsamhet överlåter eller upplåter radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare i strid mot bestämmelsen i 2 § tredje stycket,

4. sänder radioprogram utan erforderligt tillstånd, eller

5. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 4 § andra stycket om det ej är fråga om radiosändare eller mottagare på örlogsfartyg, militärt luftfartyg eller militärt motorfordon.

Sändare som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt första stycket 4 och radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare som varit föremål för brott enligt första stycket 1, 2 eller 3 kan förklaras förverkad. Bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken skall därvid tillämpas.

Om ansvar för den som bryter mot 2 § andra stycket finns bestämmelser i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

ett år döms den som sänder radioprogram utan erforderligt tillstånd.

Sändare som använts som hjälpmedel vid brott enligt första stycket kan förklaras förverkad. Bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken skall därvid tillämpas.

22 §²

Till böter döms den som

1. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som avses i 20 § första eller andra stycket, eller

2. uppsåtligt eller av oaktsamhet lämnar *ofullständig* eller *oriktig uppgift* i anmälan som avses i 20 § första eller andra stycket, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Till böter döms den som bryter mot föreskrifterna i 3 § andra stycket eller 3 a § första eller andra stycket. Detsamma gäller den som vid fullgörande av ersättningsskyldighet som avses i 20 § tredje stycket uppsåtligt eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

2. uppsåtligt eller av oaktsamhet lämnar *ofullständiga* eller *oriktiga uppgifter* i *en* anmälan som avses i 20 § första eller andra stycket, om *inte* gärningen är belagd med straff i brottsbalken, *eller*

3. vid fullgörande av *den uppgiftsskyldighet* som avses i 20 § tredje stycket uppsåtligt eller av oaktsamhet lämnar *oriktiga uppgifter*, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Tillståndsbeslut som har meddelats enligt de upphävda paragraferna skall fortsätta att gälla i enlighet med vad som anges i punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1993:000) om radiokommunikation.

3. I fråga om ärenden som har avgjorts i första instans före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter tillämpas i fråga om såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

²Senaste lydelse 1991:2028.

6 Förslag till
Lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att 2 § ledningsrättslagen (1973:1144) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Lagen gäller för ledningar av följande slag,

1. allmän teleledning samt *annan* allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål,

2. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som *ingår i telekommunikationssystem*,

3. vatten- eller avloppsledning som

a) ingår i allmän va-anläggning,

b) förser samhälle med vatten eller därifrån bortför avloppsvatten eller annan orenlighet,

c) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller

d) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan och inte tillgodoser endast en enstaka fastighets husbehov,

4. ledning genom vilken fjärrvärme, olja, gas eller annan råvara eller produkt transporteras från produktionsställe, upplag eller lastplats och som

a) tillgodoser ett allmänt behov,

b) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller

c) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan.

Lagen gäller ej om utrymme för ledning kan upplåtas med stöd av anläggningslagen (1973:1149).

1. teleledning som *ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål* samt allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål,

2. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller, *som behövs för sådana ledningar som avses i 1,*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

¹Senaste lydelse 1992:1213.

7 Förslag till
Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ att 9 kap. 8 §, 14 kap. 2 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 §

Sekretess gäller inom Postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller inom Postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgironörelsen eller bank.

Sekretess gäller inom *Televerket* för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat teledelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är teledelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för teledelandet.

Sekretess gäller hos Postverket, *Televerket* och annan myndighet som handhar allmän samfärdsl för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen hos Postverket för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Sekretess gäller hos *myndighet som driver televerksamhet* för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat teledelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är teledelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för teledelandet.

Sekretess gäller hos Postverket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsl för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen hos Postverket för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

¹Lagen omtryckt 1992:1474.

Sekretess gäller för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret, om uppgiften avser telemeddelande som utomstående utväxlar på *allmän* telenät.

Sekretess gäller i ärenden som avser TV-avgifter för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket tredje meningen samt tredje och femte styckena i högst tjugo år.

14 kap.

2 §

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos *Televerket* om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos *Televerket* begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos *en myndighet som driver televerksamhet* om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos *myndigheten* begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att

ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1-6 och 33 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 33 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

$1 \text{ } \delta^2$

3. denna lag enligt

5 kap. 1 § såvitt avser uppgift om kvarhål-
lande av försändelse på *beford-*
ringsanstalt eller om hemlig tele-
avlyssning och hemlig teleöver-
vakning på grund av beslut av
domstol, undersökningsledare eller
åklagare

5 kap. 2—4 §§

380

8 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att
meddela föreskrifter om trafik, transporter och
kommunikationer

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1975:88) med bemyndigande att
meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer¹ skall
ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3
eller 5 § regeringsformen, om föreskrifterna gäller

1. befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten,
2. sådan befordran i vägtrafik som ombesörjes av järnvägsföretag till
komplettering av eller som ersättning för järnvägsbefordran som avses
under 1,
4. postbefordran *eller telekom-* 4. postbefordran,
munikationer,
5. rätt att driva sjöfart inom Sveriges sjöterritorium med utländskt
fartyg,
6. trafikregler, sjövägmärken eller säkerhetsanordningar för sjötrafiken
inom Sveriges sjöterritorium eller för sjötrafiken med svenska fartyg, sjö-
flygplan och sväware utanför Sveriges sjöterritorium,
7. skeppsmätning,
8. trafik på väg eller i terräng,
9. fordons beskaffenhet och utrustning,
10. registrering eller annan kontroll av fordon,
11. skyldighet för kommunerna att tillhandahålla föreskrifter och andra
uppgifter som rör förhållandena i trafiken,
12. riksfärdtjänst,
13. tillstånd att bruka sväware,
14. kör- och vilotider vid vägtransporter samt förbud mot vissa typer
av beräkningar av lön till förare vid sådana transporter.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter för
granskning eller kontroll enligt bestämmelse som avses i första stycket
9, 10 eller 13. Regeringen bemyndigas också att besluta föreskrifter om
avgifter för farledsverksamheten samt om avgifter för skeppsmätning och
avgifter för tillstånd enligt första stycket 5.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

¹Lagen omtryckt 1978:233.

²Senaste lydelse 1992:592.

9 Förslag till
Lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 kap.
2 §¹

Byggnader skall indelas i de byggnadstyper som anges i det följande.

Specialbyggnad

Med specialbyggnad avses

Kommunikationsbyggnad

Garage, hangar, lokstall, terminal, stationsbyggnad, expeditionbyggnad, vänthall, godsmagasin, reparationsverkstad och liknande, ombyggnaden används för allmänna kommunikationsändamål.

Byggnad som används i Postverkets, *Televerkets*, Statens järnvägars, Luftfartsverkets, Banverkets, Svensk Rundradio Aktiebolags, Sveriges Radio Aktiebolags, Sveriges Television Aktiebolags och Sveriges Utbildningsradio Aktiebolags verksamhet.

¹Senaste lydelse 1992:1667.

2 kap.

2 §¹

Byggnader skall indelas i de byggnadstyper som anges i det följande.

Specialbyggnad

Med specialbyggnad avses

Kommunikationsbyggnad

Garage, hangar, lokstall, terminal, stationsbyggnad, expeditionbyggnad, vänthall, godsmagasin, reparationsverkstad och liknande, ombyggnaden används för allmänna kommunikationsändamål.

Byggnad som används i Postverkets, Statens järnvägars, Luftfartsverkets, Banverkets, Svensk Rundradio Aktiebolags, Sveriges Radio Aktiebolags, Sveriges Television Aktiebolags och Sveriges Utbildningsradio Aktiebolags verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

¹Senaste lydelse 1992:1667.

10 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1981:1104) om verksamheten hos
vissa regionala alarmeringscentraler

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller verksamheten hos regionala alarmeringscentraler som har till syfte att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer och som har upprättats efter avtal med televerket.

Denna lag gäller verksamheten hos regionala alarmeringscentraler som har till syfte att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer och som har upprättats efter avtal med *staten*.

2 §

Den som svarar för alarmeringscentraler som anges i 1 § får inte utan tillstånd av regeringen spela in telefonsamtal, varigenom någon avser att tillkalla eller annars komma i förbindelse med polis, brandkår, ambulans eller något annat hjälporgan och som befordras genom *Televerket* till eller från en sådan central.

Den som svarar för alarmeringscentraler som anges i 1 § får inte utan tillstånd av regeringen spela in telefonsamtal, varigenom någon avser att tillkalla eller annars komma i förbindelse med polis, brandkår, ambulans eller något annat hjälporgan och som befordras *via ett allmänt tillgängligt telenät* till eller från en sådan central.

Tillstånd får även i den utsträckning som krävs för snabba och effektiva hjälpinsatser innefatta rätt att

1. avlyssna och spela in sådana telefonsamtal som avses i första stycket och som har kopplats vidare av en alarmeringscentral till ett hjälporgan,

2. avbryta pågående telefonsamtal för att samtal skall kunna kopplas vidare från en alarmeringscentral till ett hjälporgan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Härigenom föreskrivs att 10 § förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

En handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas en myndighet särskilt om att ett telegram till myndigheten finns hos *televerket*, anses telegrammet komma in redan när underrättelsen når en behörig tjänsteman.

En handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas en myndighet särskilt om att ett telegram till myndigheten finns hos *ett företag som driver televerksamhet*, anses telegrammet komma in redan när underrättelsen når en behörig tjänsteman.

Kan det antas att handlingen eller en avi om denna en viss dag har lämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på en postanstalt, anses den ha kommit in den dagen, om den kommer en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag.

Ett telegram eller annat meddelande som inte är underskrivet skall bekräftas av avsändaren genom en egenhändigt undertecknad handling, om myndigheten begär det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Härigenom föreskrivs att 20 och 22 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

För ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning.

Rätten kan för ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlänningen eller som avsänts från honom och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos *Posten, telegräfen, järnvägen eller annan befordringsanstalt*.

I det tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till *en befordringsanstalt*, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

Rätten kan för ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlänningen eller som avsänts från honom och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos *ett befordringsföretag*.

I det tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till *ett befordringsföretag*, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

22 §

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning skall granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, skall den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen.

En försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. En sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos *en befordringsanstalt* tillställas den till vilken försändelsen är ställd och en annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om den inte tas i beslag.

En försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. En sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos *ett befordringsföretag* tillställas den till vilken försändelsen är ställd och en annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om den inte tas i beslag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

13 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1992:1527) om teleterminal-
utrustning

Prop. 1992/93:200
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning skall ändras så att lagen träder i kraft den 1 juli 1993.

14 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Prop. 1992/93:200

Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att 14 § och ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds-, folkbokförings- och bilregisterförfattningarna samt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. i den utsträckning som är föreskrivet i dessa författningar,

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl., lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., lagen (1985:569) om införande av lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (1988:1472), karantänslagen (1989:290), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, körkortslagen (1977:477) och lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn, allt i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 6 kap. 21 § och 21 kap. föräldrabalken,

3. mål som avses i 24 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. mål som avses i 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten,

5. mål som överklagas från allmän försäkringskassa i den utsträckning som är särskilt föreskrivet,

6. mål som avses i 12 § lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning,

7. mål om överprövning enligt 6 kap. lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Mål som överklagas från Riksförsäkringsverket med tillämpning av 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring prövas av Länsrätten i Stockholms län.

Länsrätten i Stockholms län prövar även mål enligt telelagen (1993:000) och mål enligt lagen (1993:000) om radiokommunikation i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar.

Länsrätten i Östergötlands län prövar mål enligt luftfartslagen (1957:297) i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen.

Förekommer vid mer än en länsrätt flera mål enligt skatte-, taxerings- eller uppbördsförfattningarna som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av länsrätterna, om det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon enskild. Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan länsrätter meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 i vad gäller 14 § första stycket punkten 2 och i övrigt den dag regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft, i fråga om 14 § första stycket punkten 2 den 1 januari 1993, i fråga om 14 § första stycket punkten 6 och 14 § tredje stycket den 1 juli 1993 och i övrigt den dag regeringen bestämmer.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1993-03-11

Närvarande: justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad, f.d. kanslichefen i Riksdagens justitieutskott Björn Edqvist.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 4 februari 1993 har regeringen på hemställan av statsrådet Odell beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. telelag,
2. lag om radiokommunikation,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i rättegångsbalken,
5. lag om ändring i radiolagen (1966:755),
6. lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144),
7. lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer,
8. lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
9. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
10. lag om ändring i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,
11. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223),
12. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
13. lag om ändring i lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning,
14. lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Göran Eriksson och kammarrättsassessorn Dag Valinder.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Inledande synpunkter

I remissen läggs fram förslag till telelag och lag om radiokommunikation samt vissa följdändringar i brottsbalken, rättegångsbalken och ett flertal andra lagar. Till grund för förslagen ligger två betänkanden avgivna av Telelagsutredningen respektive Frekvensrättsutredningen.

Teleområdet har karakteriserats av att det rått ett om än inte rättsligt så dock faktiskt monopol för Televerket. Något behov av en övergripande författningsreglering på området har därför inte funnits. Situationen har nu ändrats genom den förestående omvandlingen av Televerket till aktiebolag och en ökande nationell och internationell konkurrens inom telekommunikationsområdet. Den nya situationen med flera teleoperatörer på marknaden har gjort en lagreglering av televerksamheten nödvändig. Av betydelse i sammanhanget är också den rättsliga utvecklingen på området inom EG.

På radioområdet har, när det gäller författningsreglering, rätt ett annat förhållande än på telekommunikationsområdet i övrigt. Till följd av den begränsade tillgången till radiofrekvenser har behovet av tillståndsskyddning här varit större. Bestämmelser om tillståndsskyldighet för innehav och användning av radiosändare finns för närvarande i radiolagen (1966:755). I lagrådsremissen föreslås att dessa bestämmelser förs över till den nya lagen om radiokommunikation. Kvar i radiolagen blir i huvudsak bestämmelser som anger förutsättningarna för rätten att sända radioprogram i rundradiosändning.

Det sätt på vilket regeringsformens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser beaktats vid utformningen av förslagen till telelag och lag om radiokommunikation föranleder ingen erinran från lagrådets sida.

I detta sammanhang vill lagrådet emellertid uppehålla sig något vid en särskild grundlagsfråga som berörs i den allmänna motiveringen till förslaget till lag om radiokommunikation (avsnitt 4.12).

Lagrrådet syftar på den under förarbetena till yttrandefrihetsgrundlagen uppmärksammade frågan om en längre gående konkretisering i grundlagen av de principer som skall tillämpas vid fördelning av radiofrekvenser. I det lagstiftningsärendet noterades att en särskild utredare hade i uppdrag att utarbeta förslag till lag om fördelning av radiofrekvenser (Frekvensrättsutredningen). Det befanns också i det ärendet vara anledning att avvakta resultatet av detta utredningsarbete innan frågan om att närmare precisera yttrandefrihetsgrundlagens föreskrifter om frekvensfördelning kunde tas upp. I detta hänseende gjorde lagrådet i sitt yttrande bl.a. ett uttalande av innebörd att lagrådet utgick från att frågan om en sådan precisering skulle tas upp vid den aviserade lagstiftningen om frekvensfördelningen.

Frekvensrättsutredningen har i sitt betänkande SOU 1991:107 s. 150) med anledning av lagrådets uttalande övervägt huruvida någon del av den reglering som utredningen föreslår har den karaktären att den förtjänar att inflyta i yttrandefrihetsgrundlagen. Utredningen har emellertid funnit att reglerna på grund av den nära anknytningen till rent tekniska förhållanden inte är lämpade att inflyta i grundlag. Mot bakgrund härav har utredningen inte ansett det ändamålsenligt att utforma några grundlagsföreskrifter.

I anslutning till sin redovisning av frågan i den allmänna motiveringen till förslaget om lag om radiokommunikation förklarar föredragande statsrådet att frågan om en närmare precisering av yttrandefrihetsgrundlagens föreskrift om frekvensfördelning övervägs. Vid lagrådsföredragningen har upplysts att övervägandena sker inom regeringskansliet.

Lagrrådet anser det beklagligt att frågan om en komplettering av grundlagsbestämmelserna inte på det sätt som förutsattes i grundlagsärendet tagits upp till behandling i förevarande lagstiftningsärende. Med beaktande av att Frekvensrättsutredningen inte hade utformat något förslag till kompletterande grundlagsregler och med hänsyn till att frågan nu övervägs inom regeringskansliet avstår lagrådet från att göra några uttalanden i saken.

Som tidigare nämnts ligger betänkanden från två skilda utredningar till grund för de remitterade lagförslagen. På grund av en viss tidspress har

förslagen inte fått den bearbetning i systematiskt hänseende som varit önskvärd. Detta förhållande har lett till att bestämmelser i de båda lagarna som är avsedda att fylla likartade funktioner fått en från varandra avvikande utformning; något som kan komma att medföra tolknings-svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna. En annan sammanfat-tande observation är att den allmänna motiveringen till förslagen är omfångsrik och i viss mån svåröverskådlig. Härtill kommer att fram-ställningen tyngs av en mängd detaljfrågor som lämpligen borde ha förts in i specialmotiveringarna. Dessa är nu mycket kortfattade och ibland hänvisas endast till omfattande och oprecisa uttalanden i den allmänna motiveringen. Det kan mot bakgrund härav befäras att motiven inte alltid kommer att ge avsedd vägledning för rättstillämpningen.

Lagrädsremissen föranleder alltså vissa invändningar från lagrådets sida. Dessa är dock inte av så allvarlig natur att lagrådet vill motsätta sig att förslagen läggs till grund för lagstiftning.

Lagrådet kommer i det följande att lägga fram förslag till några sakliga ändringar i de remitterade förslagen. Bl.a. har beaktats vissa uttalanden som riksdagen nyligen gjort i samband med antagandet av lagstiftning om privat lokalradio m.m. I övrigt föreslår lagrådet omformuleringar av en del bestämmelser i förtydligande syfte och för att få en närmare överensstämmelse med vad som sägs i motiven.

Förslaget till telelag

1 §

I paragrafens andra stycke upptas definitioner av vissa begrepp som återfinns i lagen.

Begreppet "mobil teletjänst" förekommer i det remitterade lagförslagets 5 och 11 §§. Enligt lagrådets mening bör även detta begrepp definieras. Definitionen kan tas in närmast efter definitionen av begreppet "tele-tjänst". Den nya definitionen kan ges förslagsvis följande lydelse.

"mobil teletjänst: teletjänst där abonnentanslutning upprättas med hjälp av radio,"

Bland de begrepp som definieras i 1 § ingår "allmänt tillgängligt telenät". Därmed avses enligt paragrafen "telenät som står till förfogande för användning av allmänheten". Vad som förstås med "allmänheten" behandlas utförligt både i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.1) och i specialmotiveringen till 1 §. Avsikten är att "allmänheten" skall betyda inte bara "alla och envar utan någon som helst begränsning" utan också "en på visst sätt avgränsad målgrupp". Som exempel anges det fallet att alla inom ett visst geografiskt område kan ansluta sig till ett nät. Ett annat exempel om nämns är att anslutningsmöjlighet i praktiken erbjuds för verksamheter med funktionell gemenskap.

Enligt lagrådets mening ger den föreslagna definitionen ett intryck av att begreppet "allmänt tillgängligt telenät" har en annan innebörd än som enligt motiven avsetts. En definition av begreppet i lagtexten synes inte erforderlig. Mot denna bakgrund förordar lagrådet att den föreslagna definitionen får utgå.

Enligt remissen skall från lagens tillämpningsområde undantas utsändning till allmänheten av radioprogram i den mening som detta begrepp har enligt yttrandefrihetsgrundlagen. En bestämmelse härom föreslås upptagen som ett tredje stycke i förevarande paragraf.

Lagrådet, som i denna del vill hänvisa till lydelsen av 1 kap. 1 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen och till uttalanden och förslag under förarbetena till det lagrummet, prop. 1990/91:64 s. 107 samt prop. 1986/87:151 s. 298 och 311, förordar att undantagsbestämmelsen i förtydligande syfte ges följande lydelse.

"Med televerksamhet avses inte utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket första meningen yttrandefrihetsgrundlagen."

5 §

Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om tillståndsplikt. Förslaget föranleder inte någon saklig invändning från lagrådets sida. Vad som i tredje stycket sägs om tillhandahållande av teleförbindelser mot ersättning kan emellertid leda till missförstånd. Orden "mot ersättning" bör därför utgå. Även vissa andra redaktionella ändringar bör göras. Lagrådet föreslår att 5 § ges följande lydelse.

"Tillstånd enligt denna lag krävs för rätten att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla

1. telefonitjänst eller mobil teletjänst, om verksamheten har en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande, eller

2. fasta teleförbindelser, om upplåtelsen görs av nätets ägare eller av någon annan som disponerar kapacitet i nätet och tillhandahåller sådana förbindelser i en omfattning som är betydande.

Tillstånd får avse ett visst område eller hela landet."

6 §

I paragrafens första stycke slås fast att frågor om tillstånd skall prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, medan andra stycket innehåller bestämmelser om förhandsbesked. Enligt lagrådets mening är bestämmelsen om tillståndsmyndighet av sådan vikt att första stycket bör brytas ut till en särskild paragraf, som lämpligen bör betecknas som 6 §.

De föreslagna bestämmelserna i 6 § andra stycket ålägger tillståndsmyndigheten en skyldighet att på begäran lämna förhandsbesked huruvida tillstånd behövs för viss televerksamhet. Ett förhandsbesked, som har vunnit laga kraft, skall enligt förslaget gälla för den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

Enligt lagrådets uppfattning saknas anledning att uppställa ett krav på att ett förhandsbesked skall ha vunnit laga kraft för att beskedet skall gälla. Lagrådet föreslår med hänsyn härtill att i den föreslagna 6 § andra stycket andra meningen orden "som har vunnit laga kraft" får utgå. I

enlighet med lagrådets förslag beträffande första stycket bör andra stycket utgöra en särskild paragraf. Den bör betecknas som 7 §.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 6

7 §

Paragrafen får med lagrådets förslag i anslutning till 6 § beteckningen 8 §.

8 §

Paragrafen får med lagrådets förslag beteckningen 9 §.

Enligt det remitterade förslaget skall ett tillstånd gälla tills vidare. Om det finns särskilda skäl får dock ett tillstånd bestämmas till att avse en viss tid. Bestämmelsen har i lagrådsremissen kommenterats i avsnitt 4.4.3.

Vid föredragningen inför lagrådet har upplysts att möjligheten att tidsbegränsa ett tillstånd, såvitt nu kan överblickas, är avsedd att användas endast när fråga är om tillstånd till verksamhet som avser tillhandahållande av mobila teletjänster. Vidare har upplysts att det är avsett att tidsbegränsning i regel skall göras i sådana fall. Mot denna bakgrund föreslår lagrådet att paragrafen ges följande lydelse.

"Ett tillstånd skall gälla tills vidare. Tillstånd som avser tillhandahållande av mobil teletjänst får dock tidsbegränsas."

9 §

Paragrafen får med lagrådets förslag beteckningen 10 §.

10 §

I den allmänna motiveringen till 10 § (avsnitt 4.4.1) anføres att prövningen av en ansökan om tillstånd enligt 5 § skall göras med utgångspunkt i att den bör leda till ett positivt utfall för sökanden. Samtidigt uttalas att tillståndskravet med därtill hörande möjligheter att bestämma villkor för verksamheten närmast är motiverat av behovet att kunna styra de största aktörerna. Syftet härmed sägs vara bl.a. att nå förutsättningar för en fungerande marknad med ett flertal teleoperatörer. Det anges också finnas behov av att se till att sociala och regionala åtaganden inom ramen för telepolitiken blir uppfyllda.

För att övervägandena bakom regleringen skall framgå tydligare bör paragrafen enligt lagrådets mening – utan ändring i sak av den avsedda presumptionen att en ansökan skall bifallas – omredigeras något. Vidare bör paragrafen i enlighet med lagrådets förslag i det föregående betecknas som 11 § och hänvisningen till 11 § ändras till 12 §.

Lagrådet föreslår att den nya 11 § ges följande lydelse.

"Tillstånd enligt 5 § skall beviljas om inte den sökande saknar förutsättningar att bedriva verksamheten varaktigt och med god kapacitet och

11 §

Av den allmänna motiveringen (avsnitten 4.4.2 och 4.4.3) framgår att det i paragrafens första stycke beskrivna förfarandet är avsett att tillämpas bara vid knapphet i fråga om frekvensutrymme. Första stycket bör omarbetas redaktionellt så att den avsedda innebörden framgår klarare.

Av den allmänna motiveringen kan vidare utläsas att möjligheten till delegation enligt andra stycket är avsedd att användas för att ge föreskrifter angående de sakliga grunder som skall tillämpas vid den ifrågavarande tillståndsprövningen. Även på den punkten finns skäl att ändra lagtexten i förtydligande syfte. I anslutning härtill erinrar lagrådet om att regeringen inom ramen för bestämmelserna i 8 kap. 13 § regeringsformen har möjlighet att besluta närmare föreskrifter angående själva förfarandet. Slutligen bör paragrafen i enlighet med lagrådets förslag i det föregående betecknas som 12 §.

Lagrådet föreslår att den nya 12 § ges följande lydelse.

"När fråga uppkommer om att meddela tillstånd att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla nya eller väsentligt ändrade mobila teletjänster och det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla som vill driva sådan verksamhet, skall prövningen ske efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de sakliga grunder som skall tillämpas vid prövning enligt första stycket."

12 §

Av 12 § andra stycket 6 framgår att tillstånd får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att beakta totalförsvarets behov av telekommunikationer under kriser och i krig. Enligt lagrådets mening bör orden "kriser och i krig" bytas ut mot begreppet "höjd beredskap" [jfr lagen (1992:1403) om höjd beredskap]. Därigenom erhålls en klarare avgränsning av bestämmelsens tillämpningsområde.

Paragrafen får med lagrådets förslag beteckningen 13 §.

13 §

Paragrafen får med lagrådets förslag beteckningen 14 §.

14 §

Paragrafen är avsedd att möjliggöra för regeringen att enligt 13 kap. 6 § regeringsformen under krig och vissa därmed likartade förhållanden

meddela föreskrifter som annars skulle meddelas i lag. Dessa förhållanden har i lagrummet betecknats som "extraordinära förhållanden".

Lagrådet erinrar om att lagrådet i samband med granskningen av remissen med förslag till lag om beredskapshöjningar - i vilket förslag också hade använts beteckningen "extraordinära förhållanden" - hänvisade till att i 13 kap. 6 § regeringsformen liksom i ett antal fullmaktslagar användes uttrycket "utomordentliga förhållanden", och förordade att det uttrycket genomgående borde behållas tills vidare. I propositionen 1992/93:76 om höjd beredskap följde regeringen lagrådets förslag. Något skäl att i nu förevarande lagförslag ändra uttryckssätt kan lagrådet inte finna. Lagrådet förordar därför att uttrycket "extraordinära förhållanden" byts ut mot "utomordentliga förhållanden".

Bemyndigandet ger inga möjligheter att redan i fredstid utfärda föreskrifter som rör totalförsvaret. Vid föredragningen inför lagrådet har upplysts att det finns ett behov av att kunna meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets utnyttjande av telekommunikationer under krig och likartade förhållanden. Ett bemyndigande av detta innehåll bör tas in som ett nytt stycke.

I förslaget till lag om radiokommunikation har en regel om bemyndigande motsvarande det i 14 § placerats sist i lagförslaget. Lagrådet anser att en sådan placering från systematisk synpunkt är att föredra, och förordar att även i telelagen bestämmelsen som rör krigsförhållanden m.m. får komma sist.

Lagrådet föreslår att bestämmelsen, som bör betecknas som 38 §, får följande lydelse:

"Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om televerksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av telekommunikationer under sådana förhållanden som anges i första stycket."

20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om samtrafik. Med samtrafik torde här avses den process som innebär att kopplad teletrafik som transporterats i ett nät överlämnas för fortsatt transport i ett annat nät (jfr SOU 1992:70 Telelag s. 246).

I paragrafens första stycke åläggs den som har tillstånd att tillhandahålla telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät skyldighet att på begäran bedriva samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av annan tillståndshavare eller av den som är anmälningsskyldig. Vidare föreskrivs i tredje stycket för vissa fall en motsvarande skyldighet för den som tillhandahåller annan teletjänst än telefonitjänst.

Bestämmelserna bygger på att det skall råda ömsesidighet i fråga om skyldigheten till samtrafik. Om samtrafik upprättas gäller därför skyldigheten samma slag av verksamhet hos båda parter. Detta har dock inte kommit till klart uttryck i lagtexten såvitt avser skyldigheten till samtrafik enligt tredje stycket. En komplettering bör därför göras i tredje stycket sista meningen.

En obegränsad skyldighet att medge samtrafik skulle kunna för den som tillhandahåller teletjänster medföra betydande svårigheter att själv utnyttja telenätet. Enligt lagrådets mening kan det inte vara rimligt. Skyldigheten att bedriva samtrafik bör därför inte gälla, om sådan trafik skulle i beaktansvärd utsträckning begränsa möjligheten för den som tillhandahåller teletjänster att i den egna verksamheten utnyttja den nätkapacitet som han förfogar över. En bestämmelse av sådant innehåll bör tas in i ett nytt fjärde stycke. Även vissa redaktionella ändringar bör göras i paragrafen. Om lagrådets förslag till ändring av 5 § godtas bör också hänvisningen i tredje stycket till 5 § andra stycket ändras. Lagrådet föreslår att 20 § får följande lydelse:

"Den som har tillstånd enligt 5 § att tillhandahålla telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät är skyldig att på begäran bedriva samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av en annan tillståndshavare eller av den som är anmälningsskyldig. Om samtrafik upprättas med en anmälningsskyldig, har tillståndshavaren rätt till samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av den anmälningsskyldige.

Ersättningen för förmedling av telefonitjänster enligt första stycket skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationerna. Vid beräkning av ersättningen får skälig hänsyn tas till kostnader för särskilda uppgifter enligt upplåtarens tillståndsvillkor.

Den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller annan teletjänst än telefonitjänst i sådan omfattning som avses i 5 § första stycket 1 är skyldig att, om så begärs, på marknadsmässiga villkor bedriva samtrafik med en tillståndshavare eller en anmälningsskyldig som tillhandahåller teletjänster enligt denna lag. Om samtrafik upprättas med en anmälningsskyldig har den som på begäran har medgett samtrafik rätt till samtrafik med motsvarande verksamhet som drivs av den anmälningsskyldige.

Den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänst är inte skyldig att bedriva samtrafik i den mån sådan trafik skulle i beaktansvärd utsträckning begränsa hans möjlighet att i den egna verksamheten utnyttja den nätkapacitet han förfogar över."

23 §

Av den föreslagna bestämmelsen framgår inte vem eller vilka som på grund av de föreskrifter som kan komma att meddelas kan åläggas avgiftsskyldighet. Enligt lagrådets mening bör bestämmelsen preciseras i det hänseendet. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet för den som bedriver televerksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 7 § att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag."

Prop. 1992/93:200
Bilaga 6

27 §

Den som träffas av tystnadsplikt enligt 25 § första stycket får enligt lagrummet inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det som han fått del av eller tillgång till.

I 27 § lämnas föreskrifter om skyldighet att trots tystnadsplikten i närmare angivna fall till myndighet lämna uppgifter som avses i 25 § första stycket 1 resp. 3. Det gäller här uppgifter vilka behövs för delgivning enligt delgivningslagen samt uppgifter angående misstanke om brott vilka begärts av myndighet som har att ingripa mot brottet.

Enligt lagrådets mening bör paragrafen omredigeras något, bl.a. så att det tydligare framgår att det här föreskrivs en skyldighet som inte står i motsatsställning till förbudet i 25 § att – obehörigen – föra en uppgift vidare. Paragrafen kan ges förslagsvis följande lydelse.

"Den som driver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 25 § första stycket skall på begäran lämna

1. uppgift, som avses i 25 § första stycket 1, till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift, som avses i 25 § första stycket 1 och som angår misstanke om brott, till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter,

3. uppgift, som avses i 25 § första stycket 3 och som angår misstanke om brott, till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år."

32 §

I paragrafens andra stycke finns bestämmelser angående skyldighet för tillståndsmyndigheten att vara verksam vid vissa tvister som rör tillämpning av lagen.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.9) behandlas frågor rörande den tillsyn som skall utövas av tillståndsmyndigheten och angående behovet av ett förfarande för lösning av tvister rörande samtrafik och vissa andra tvister. När det gäller tvister angående samtrafik åsyftas dels tvister som kan uppstå rörande villkor när avtal om samtrafik skall ingås, dels tvister rörande tillämpningen av sådana avtal. I övrigt nämns tvister angående

tolkningen av villkor som skall gälla vid upplåtelser av fasta teleförbindelser samt tvister angående användningen av befintliga nummerplaner. Det föreslås att tillståndsmyndigheten skall få som uppgift att inom ramen för tillsynsverksamheten verka för att tvister av nu nämnda slag blir lösta. Myndigheten skall enligt förslaget kunna agera som medlare. Däremot skall myndigheten inte ha rätt att med bindande verkan slita parternas interna mellanhavande. Det är emellertid avsett att myndigheten för att åstadkomma en lösning skall kunna använda sig av förelägganden och förbud enligt 33 § lagförslaget. Om detta sägs i remissen bl.a. följande.

Ett föreläggande eller förbud kan få olika form beroende på aktuell frågeställning. Det kan gälla att en part skall inleda förhandlingar eller föreslå avtalsvillkor inom viss tid. Vidare kan myndigheten förbjuda tillämpning av vissa villkor. I samband med förelägganden och förbud kan det vara ändamålsenligt att Telestyrelsen i grunderna för ett beslut mer eller mindre ingående anger hur ett godtagbart villkor bör vara utformat. Strävan att åstadkomma villkor som är förenliga med bestämmelserna i telelagen skall vara grunden för myndighetens ingripanden. - Om parterna inte kan komma överens, kan alltså Telestyrelsen kraftfullt påverka parterna i riktning mot en överenskommelse genom att utfärda förbud eller föreläggande. Ett sådant beslut, som i allmänhet bör gälla omedelbart, skall kunna överklagas.

Lagrådet vill mot bakgrund av dessa uttalanden framhålla att avfattningen av 33 § i och för sig ger vissa möjligheter för tillståndsmyndigheten att utfärda förelägganden och förbud av det slag som särskilt nämns i remissen. Möjligheterna att tillämpa 33 § i de ifrågavarande tvisterna begränsas emellertid av att det måste röra sig om "förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av tillståndsvillkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen". Sålunda torde det vara uteslutet bl.a. att förelägga en part att godta vissa avtalsvillkor.

När det gäller avfattningen av 32 § andra stycket innebär förslaget att tillståndsmyndighetens skyldighet att ingripa görs beroende av att en tillståndshavare eller anmälningsskyldig inte följer bestämmelserna i telelagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen. Denna avgränsning torde ge bestämmelsen ett betydligt snävare tillämpningsområde än som avsetts. En lämpligare lösning torde vara att föreskriva skyldighet för myndigheten att ingripa i tvister som rör villkor för samtrafik eller i övrigt tillämpning av lagen eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av lagen.

Enligt det remitterade förslaget skall tillståndsmyndigheten kunna medla i förhandlingar (punkt 1), på begäran avge yttrande av visst innehåll (punkt 2) och ingripa enligt 33 § (punkt 3). Det framgår av motiveringen att uppräknningen inte är avsedd att vara uttömmande.

Lagrådet har ingen erinran mot förslaget såvitt gäller punkterna 1 och 2. I fråga om punkten 2 vill lagrådet endast tillägga att det av den allmänna motiveringen framgår att det inte är avsett att ett yttrande av

det slag som anges där skall vara bindande för parterna. Mot den bakgrunden torde det inte vara möjligt att överklaga ett sådant yttrande.

Vad beträffar punkten 3 föreslår lagrådet att den får utgå. Hänvisningen där till 33 § kan ge det felaktiga intrycket att uppräkningsen är uttömmande. Om hänvisningen ändå skall behållas bör bestämmelsen lämpligen kompletteras med en hänvisning till möjligheten enligt 9 § (med lagrådets förslag 10 §) att återkalla ett tillstånd.

Utöver vad som följer av det sagda bör några mindre redaktionella ändringar göras i 32 §. Paragrafen kan ges förslagsvis följande lydelse.

"Tillståndsmyndigheten skall vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal om samtrafik och om upplåtelse av fasta teleförbindelser träffas i enlighet med denna lag och meddelade tillståndsvillkor samt åt att överenskommer ingås angående användningen av nummerresurser enligt fastställda nummerplaner.

Uppkommer tvist som rör villkor för samtrafik eller i övrigt tillämpning av lagen eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen, skall tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena och, om särskilda skäl inte talar för annat, medla mellan parterna. I tvist som nu sagts kan tillståndsmyndigheten på begäran av part yttra sig över om erbjudna tekniska, operationella och ekonomiska villkor för samtrafik eller uthyrning av fasta teleförbindelser är godtagbara."

34 och 36 §§

Under rubriken Överklagande, straffbestämmelser m.m. ges i 34 § bestämmelser om överklagande av tillståndsmyndighetens beslut enligt lagen och om interimistisk giltighet av vissa beslut samt i 35 och 36 §§ olika straffbestämmelser m.m. I förslaget till lag om radiokommunikation har bestämmelser om straff m.m. och om överklagande tagits in i motsatt ordningsföljd.

Lagrådet, som inte har något att erinra mot de nu förevarande bestämmelsernas innehåll, förordar att paragraferna i förslaget till telelag tas in under rubriker och i ordningsföljd på motsvarande sätt som skett i förslaget till lag om radiokommunikation.

Som lagrådet i andra ärenden uttalat bör en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud inte också föranleda straffansvar. Med tanke på att de förfaranden som kriminaliseras i förslaget till telelag kan komma att omfattas av vitesföreläggande eller vitesförbud enligt 33 § förordar därför lagrådet att det omedelbart efter 36 § i det remitterade förslaget tas in en ny paragraf, 37 §, av följande innehåll.

"Den som inte har rättat sig efter ett vitesföreläggande enligt 33 § eller som har överträtt ett vitesförbud enligt samma paragraf får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet."

I punkterna 2 och 3 finns föreskrifter som syftar till att ge i första hand dem som vid ikraftträdandet bedriver verksamhet som är tillståndspliktig enligt den nya lagen en möjlighet att fortsätta verksamheten i väntan på att tillståndsmyndigheten prövar om och på vilka villkor verksamheten kan godtas enligt de nya reglerna. Lagrådet har ingen erinran mot de bestämmelser som föreslås i punkten 2. När det gäller punkten 3, som innehåller specialbestämmelser angående mobila teletjänster, kan flera invändningar göras. Bland annat strider de föreslagna bestämmelserna delvis mot de regler som föreslås i punkten 2. Till detta kommer att det framstår som högst tveksamt om det finns något praktiskt behov av den föreslagna specialregleringen. Mot denna bakgrund föreslår lagrådet att punkten 3 får utgå ur förslaget.

Förslaget till lag om radiokommunikation

3 §

I 2 § första stycket radiolagen finns f.n. en bestämmelse som anger att enligt den lagen gällande tillståndskravets geografiska tillämpningsområde. Enligt lagrådets mening bör i förtydligande syfte en motsvarande reglering tas in i 3 § första stycket i förevarande lagförslag. Regleringen bör – till skillnad mot vad som gäller enligt radiolagen – fullt ut omfatta också radiosändare som är ofullständiga och byggsatser för tillverkning av radiosändare. Lagrådet föreslår att 3 § första stycket ges följande lydelse.

"För att här i landet eller på ett svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands få inneha eller använda en radiosändare krävs tillstånd enligt denna lag. Krav på tillstånd gäller i samma utsträckning för att få inneha en radiosändare som är ofullständig eller en byggsats för tillverkning av radiosändare."

5 §

I förevarande paragraf föreskrivs att frågor om tillstånd enligt lagen prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten). Där ges också en föreskrift om att denna myndighet skall ha tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter som meddelats med stöd av den.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.15.1) nämns att inom ramen för tillsynsverksamheten också bör rymmas inspektioner av radioanläggningar och kontroller av att användare uppfyller föreskriven behörighet. Vid föredragningen inför lagrådet har uppgetts att det av denna anledning finns behov av lagreglering rörande rätten att få upplysningar och handlingar samt tillträde till områden och lokaler m.m. där verksamhet som omfattas av lagen bedrivs.

Mot denna bakgrund förordar lagrådet att paragrafen, delvis med 31 § förslaget till telelag som förebild, byggs ut med tre nya stycken om dels

rätt att få upplysningar och tillträde, dels rätt att meddela förelägganden, dels rätt att få verkställighet. De nya styckena kan ges följande lydelse.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 6

"Tillståndsmyndigheten har rätt att för tillsynen

1. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs, och
2. få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som omfattas av denna lag bedrivs.

För genomförande av tillsynen får tillståndsmyndigheten meddela de förelägganden som behövs. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Tillståndsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt tredje stycket."

7 §

Under föredragningen inför lagrådet har upplysts att det föreslagna undantaget från tillståndskravet i fråga om innehav är avsett enbart för fall då utrustningen innehas tillfälligt. Som exempel har nämnts polis- och tullmyndigheters befattningsmed gods som tas om hand i den brottsbekämpande verksamheten. Undantaget skall alltså inte vara tillämpligt när innehavet har något samband med en sändningsverksamhet som bedrivs av myndigheten. Att undantaget har denna begränsade räckvidd kan inte utläsas av 7 §. För att den avsedda innebörden skall framgå föreslår lagrådet att 7 § ges följande lydelse.

"Kravet på tillstånd enligt 3 § första stycket gäller inte för statliga myndigheters innehav till följd av särskilda föreskrifter."

8 §

I förevarande paragraf föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om undantag från tillståndsplikten enligt 3 § första stycket i fråga om närmare angivna slag av radiosändare.

Av uttalanden på flera håll i den allmänna motiveringen och specialmotiveringen framgår att avsikten med paragrafen är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna genom generella föreskrifter undanta vissa radiosändare från tillståndskravet.

För att detta skall framgå av lagrummet bör orden "i enskilda fall besluta" bytas ut mot "föreskriva".

9 §

I förtydligande syfte bör föreskriften i 9 § 6 brytas ut och tas in i ett nytt andra stycke. Det innebär att ordet "och" i punkten 5 flyttas upp och placeras sist i punkten 4. Det nya andra stycket bör samtidigt omarbetas redaktionellt.

Lagrådet föreslår att 9 § andra stycket får följande lydelse.

Prop. 1992/93:200

"Tillstånd att inneha och använda radiosändare för sådana utsändningar som förutsätter att sökanden eller någon annan som sökanden utför sändningsuppdrag åt fått medgivande enligt annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av annan lag, får meddelas endast om sådant medgivande föreligger."

Bilaga 6

10 §

I paragrafen föreskrivs att tillstånd att inneha och använda radiosändare skall avse en viss radioanvändning och att tillståndsbeslutet skall ange frekvenstilldelningen. I övrigt finns en uppräknig av olika typer av villkor som, om det behövs, skall anges i ett beslut om tillstånd.

Enligt lagrådets mening skulle paragrafen vinna i överskådlighet på en viss redaktionell omarbetning. Liksom i det remitterade förslaget bör den inledas med en föreskrift om att tillstånd att inneha och använda radiosändare skall avse en viss radioanvändning. Därefter bör följa en bestämmelse som innebär att tillståndsbeslut i den mån det behövs skall förenas med villkor av vissa angivna typer. Bland villkoren torde det inte vara nödvändigt att uttryckligen nämna "tillståndsvillkor för verksamhet med radioanvändning enligt annan lag". Detta villkor bör kunna hänföras till "andra villkor som är av betydelse för ett effektivt frekvensutnyttjande". Att i lagtexten uttryckligen ange att villkoren skall tas upp i beslutet är inte påkallat. En skyldighet att redovisa villkoren i beslutet följer av allmänna förvaltningsrättliga grundsatser angående avfattning av beslut.

Lagrådet föreslår att 10 § ges följande lydelse.

"Tillstånd att inneha och använda radiosändare skall avse en viss radioanvändning.

När ett tillstånd beviljas skall i den mån det behövs tillståndet förenas med villkor angående

1. den frekvens som sökanden tilldelats,
2. antennens och i övrigt radiosändarens beskaffenhet,
3. det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas,
4. var antennen till en fast radiosändare skall vara belägen,
5. kompetenskrav för den som skall handha radioanläggningen,
6. skyldighet för sökanden att dela frekvensutrymme med någon annan, samt
7. annat som är av betydelse för ett effektivt frekvensutnyttjande."

11 §

Denna paragraf bör enligt lagrådets mening av systematiska skäl placeras omedelbart efter 9 § och ges beteckningen 10 §. Till följd härav bör lagförslagets 10 § betecknas som 11 §.

Paragrafens utformning ger intryck av att däri uttömmande regleras vad som skall beaktas vid bestämmandet av tillståndstiden. I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.13.6) görs emellertid på flera ställen uttalanden som går ut på att tillståndstiden bör bestämmas utifrån de bedömningsgrunder som enligt 9 § skall gälla för tillståndsgivningen. Av uttalandena kan den slutsatsen dras att vid bestämmandet av tiden särskilt skall beaktas de omständigheter som anges i 12 §. Mot denna bakgrund bör paragrafen förtydligas så att den bättre avspeglar den avsedda innebörden.

Lagrådet föreslår att i 12 § andra stycket efter orden "skall följande" tas in uttrycket "särskilt".

Som en följd av lagrådets förslag till omredigering av 9 § bör hänvisningen i 12 § andra stycket 5 till 9 § 6 ändras till 9 § andra stycket.

13 §

Paragrafen är, enligt vad som anförs i specialmotiveringen, avsedd att reglera under vilka förhållanden det får beslutas om återkallelse av tillstånd och om ändringar i tillståndsvillkoren.

I paragrafens första stycke beskrivs i fem punkter olika fall då tillstånd skall återkallas. Punkt 1 avser det fallet då radiosändaren har använts i strid med tillståndsvillkor och avvikelserna inte kan anses vara av mindre betydelse. Punkt 2 gäller när radiosändaren uppenbarligen inte har använts i en omfattning som svarar mot tillståndsvillkoren och särskilda skäl inte talar mot återkallelse. Punkt 3 behandlar den situationen att tillståndet har påverkats av felaktiga uppgifter från sökanden.

I andra stycket föreskrivs att återkallelse enligt punkt 1 får ske – med visst undantag – först om tillståndshavaren inte har följt ett föreläggande att tillämpa meddelade tillståndsvillkor.

För fall som avses i punkterna 3 och 4 ges en särskild reglering i paragrafens tredje stycke. Där föreskrivs för dessa fall att tillståndet får återkallas endast om det inte är tillräckligt att tillståndsvillkoren ändras.

Av uttalanden i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.13.6) angående 13 § första stycket 2 framgår att regleringen i den punkten avser fall när radiosändaren inte använts eller använts i mindre utsträckning än som förutsatts vid tillståndsgivningen; regleringen skall alltså vara ett av instrumenten att nå ett effektivt frekvensutnyttjande. Det bör sålunda inte vara tillåtet att skaffa sig visst frekvensutrymme för eventuellt framtida bruk eller för spekulation. Rörande tillämpningen av punkt 2 sägs i den allmänna motiveringen bl.a. att mindre avvikelser knappast bör motivera ingrepp. Den avfattning som punkt 2 fått i det remitterade förslaget speglar mindre väl den avsedda innebörden. Den bör därför omformuleras, bl.a. så att det tydligt framgår att det skall vara fråga om en användning i betydligt mindre omfattning än som förutsatts. Lagrådet föreslår att punkt 2 ges följande lydelse.

"2. radiosändaren har använts i en betydligt mindre omfattning än vad som svarar mot tillståndsvillkoren och särskilda skäl inte talar mot återkallelse,"

Lagrådet finner vidare att det för fall som avses med punkt 2 kan vara påkallat med den möjlighet till flexibilitet i tillämpningen som enligt föreskriften i paragrafens tredje stycke föreligger i fall enligt punkterna 3 och 4. Lagrådet förordar därför att tredje stycket ges följande lydelse.

"I fall som avses i första stycket 2, 3 och 4 får tillståndet återkallas endast om det inte är tillräckligt att tillståndsvillkoren ändras."

Föreskriften i första stycket 3 att ett tillstånd skall återkallas om det har påverkats av felaktiga uppgifter från den sökande har enligt lagrådets mening givits en väl kategorisk avfattning. Även om fallet omfattas av regleringen i paragrafens tredje stycke bör punkten förse med någon reservation. Lagrådet förordar att punkt 3 ges följande lydelse.

"3. tillståndet i något avseende av betydelse har påverkats av felaktiga uppgifter från sökanden."

I 13 § fjärde stycket ges närmare föreskrifter om bl.a. återkallelse av tillstånd och ändring av frekvenstilldelning på grund av förändringar inom radiotekniken.

I anslutning till lagrådets förslag i det följande om införande i en ny paragraf av en bestämmelse om ändring av frekvenstilldelning i visst fall föreslås att 13 § fjärde stycket förs över som ett första stycke till den nya paragrafen. Den bör betecknas som 14 §.

Under ärendets beredning har lagrådet uppmärksammat vissa uttalanden av riksdagen vid behandlingen av ett regeringsförslag om privat lokalradio m.m., vilka har anknytning till detta ärende (prop. 1992/93:70, bet. 1992/93:KU15, rskr. 1992/93:168). Med anledning av det nämnda regeringsförslaget har riksdagen beslutat om en lokalradiolag och om ändringar i bl.a. radiolagen och närradiolagen (1982:459). Den nya lagstiftningen, som – med visst undantag – träder i kraft den 1 april 1993, innebär att privata, reklamfinansierade ljudradiosändningar tillåts. Regelverket är utformat så att självständiga, lokalt förankrade radiostationer främjas. Den nya formen av radio kallas lokalradio. Sändningstillstånd skall ge tillståndshavaren rätt att bedriva sändningar som skall kunna tas emot med god hörbarhet inom ett angivet sändningsområde. Sändningsområdenas utsträckning skall bestämmas med beaktande av vad som är tekniskt möjligt att nå från sändare med lämpligt läge, hur möjligheterna att ta emot sändningar påverkas på andra håll samt vad som är naturliga, lokala intresseområden. Alla delar av det frekvensområde som är tillgängligt för rundradiosändningar av ljudradio bör kunna utnyttjas för lokalradion.

Konstitutionsutskottet, som i ärendet tagit emot ett yttrande från kulturutskottet, anförde i sitt betänkande bl.a. följande.

För att tillgängliga frekvensresurser skall kunna utnyttjas så effektivt som möjligt kan, som kulturutskottet har anfört, befintliga tillståndshavare behöva ändra frekvens under tillståndsperioden. Med hänsyn till att en sändningsfrekvens kan vara inarbetad bör frekvensbytena – i såväl privat lokalradio som närradio – dock begränsas till de fall då det

är nödvändigt för att nya användare skall ha möjlighet att bedriva radiosändning.

Prop. 1992/93:200
Bilaga 6

Det anförda gav riksdagen som sin mening regeringen tillkänna.

Under lagrådsföredragningen av nu förevarande ärende har framförts att riksdagens tillkännagivande bör leda till att det i förslaget till lag om radiokommunikation tas in en ny bestämmelse om ändring av frekvenstilldelning för rundradiosändning. Enligt lagrådets mening kan en sådan bestämmelse ges följande lydelse och – såsom angetts i det föregående – tas in i den nya 14 § som ett andra stycke efter bestämmelserna i 13 § fjärde stycket i det remitterade förslaget.

"Ändring av frekvenstilldelning för rundradiosändning får beslutas, om det är nödvändigt för att nya användare skall få möjlighet att bedriva sådan verksamhet."

14 §

Paragrafen får med lagrådets förslag beteckningen 15 §.

15 §

Denna paragraf får med lagrådets förslag beteckningen 16 §.

För att bestämmelsernas avsedda innebörd skall framgå tydligare föreslår lagrådet att paragrafen ges följande lydelse.

"Om en radiosändare stör användningen av en annan radioanläggning skall den som har tillstånd till att inneha och använda radiosändaren ombesörja att störningen upphör eller i görligaste mån minskas. Motsvarande skyldighet gäller för innehavare av en radiomottagare som stör användningen av en annan radiomottagare.

Den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som enligt första stycket är skyldig att vidta åtgärder mot en störning att fullgöra denna skyldighet. Ett sådant föreläggande får förenas med vite."

16–18 §§

Paragraferna bör med lagrådets förslag betecknas som 17–19 §§.

19 §

Paragrafen får med lagrådets förslag beteckningen 20 §.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att under krig och likartade förhållanden meddela föreskrifter som annars skulle meddelas i lag. Paragrafen har utformats på samma sätt som 14 § i förslaget till telelag. Lagrådet föreslår att bestämmelsen ändras redaktionellt i enlighet med vad lagrådet föreslagit beträffande nämnda paragraf.

Enligt förordningen (1980:140) om användning av radiosändare under krig m.m., som är en s.k. fullmaktsförordning, skall tillstånd som

meddelats enligt 1 § kungörelsen (1967:446) om radiosändare automatiskt upphöra att gälla när riket kommer i krig. I samband med föredragningen inför lagrådet har upplysts att det, även beträffande tillstånd enligt lagen om radiokommunikation, finns ett behov av att tillstånden skall upphöra att gälla, om Sverige kommer i krig, och att detta sker utan föregående förordnande av regeringen. På motsvarande sätt som reglerats i 1980 års förordning bör undantag göras för tillstånd som har meddelats för statliga myndigheter och kommuner samt enskilda organisationer och företag som är av särskild betydelse för totalförsvaret.

Lagrådet föreslår att bestämmelser av denna innebörd tas in i 20 § före bemyndigandebestämmelsen.

Lagrådet föreslår att 20 § får följande lydelse:

"Är Sverige i krig upphör giltigheten av de tillstånd som har beslutats enligt 3 § och av de undantag från tillståndsplikten som har beslutats med stöd av 8 §. Detta gäller inte tillstånd som har meddelats statliga myndigheter eller kommuner eller tillstånd som har meddelats enskilda organisationer eller företag som under krig skall bedriva verksamhet som är av särskild betydelse för totalförsvaret.

Är Sverige i krig eller i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om tillstånd att inneha och använda radiosändare som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt."

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

Beträffande straffbestämmelsen om brytande av post- eller telehemlighet i 4 kap. 8 § brottsbalken föreslås i remissen en viss ändring, bl.a. så att den kommer att gälla generellt i fråga om post- och telebefordringsföretag oavsett om de drivs i allmän eller enskild ägo. Detta hänger samman med regleringen i förslaget till telelag.

Också i ett annat avseende föreslås en ändring i paragrafen som har samband med regleringen i förslaget till telelag. För närvarande anges som skyddsobjekt i lagrummet bl.a. "telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande". Detta uttryck föreslås bli ersatt med "telemeddelande". Lagrådet, som härvidlag vill hänvisa till den definition av begreppet telemeddelande som ges i 1 § andra stycket förslaget till telelag, har inget att erinra mot de föreslagna ändringarna i 4 kap. 8 § brottsbalken.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	4
1 Förslag till Telelag	4
2 Förslag till Lag om radiokommunikation	12
3 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken	18
4 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken	19
5 Förslag till Lag om ändring i radiolagen (1966:755)	23
6 Förslag till Lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)	27
7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer	28
8 Förslag till Lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	29
9 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	31
10 Förslag till Lag om ändring i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler	34
11 Förslag till Lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)	35
12 Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	36
13 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning	38
14 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	39
15 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100)	41
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 mars 1993	44
1 Inledning	44
2 Allmän bakgrund	49
2.1 Telekommunikationer – teknikutveckling och marknadsförändringar	49
2.1.1 Inledning	49
2.1.2 Allmänt om telemarknaden	50
2.2 Telemarknaden i Sverige	52
2.3 Radiokommunikation – radiotekniken och användningen av radiovägor	55
3 Nuvarande ordning – författningsreglering m.m. på telekommunikationsområdet	56
3.1 Internationell reglering på telekommunikationsområdet	57

3.2	Nationella regler på teleområdet	61
3.3	Nationella regler på radioområdet	62
3.3.1	Radiolagen	62
3.3.2	Vissa andra föreskrifter	63
3.4	Tillståndsgivning och frekvenstilldelning	64
3.4.1	Försvarets radioanvändning	64
3.4.2	Omfattningen av tillståndsprövningen	65
3.4.3	Bedömningsgrunder	65
3.4.4	Vissa särskilda tillståndstyper	67
4	Allmän motivering till lagförslagen	67
	En telelag	70
4.1	Grundläggande utgångspunkter för en telelag – de telepolitiska målen	70
4.2	Regleringsstruktur på teleområdet	84
4.3	Avgränsningen av tillståndspliktig verksamhet	86
4.3.1	Tillstånd för tillhandahållande av telefonitjänst	90
4.3.2	Tillstånd för tillhandahållande av mobila teletjänster	92
4.3.3	Tillstånd för verksamhet med uthyrning av fasta teleförbindelser	95
4.3.4	Förhandsbesked	98
4.3.5	Anmälningsskyldighet för viss annan televerksamhet	99
4.4	Tillståndsprövning och tillståndsvillkor	102
4.4.1	Tillståndsprövning i allmänhet	105
4.4.2	Tillståndsprövning för tillhandahållande av mobila teletjänster	106
4.4.3	Tillståndstidens längd	108
4.4.4	Tillståndsvillkor	109
4.4.5	Tillståndsvillkorens giltighetstid	118
4.5	Tillhandahållande av teletjänster och teleförbindelser	120
4.5.1	Bestämmelser om öppna nät	120
4.5.2	Bestämmelser om teletaxor och om pristak	124
4.6	Samtrafikfrågor	131
4.7	Nummerplanering	143
4.8	Erkännande av teleoperatör enligt Internationella telekonventionen som s.k. RPOA (Recognized Private Operating Agency)	146
4.9	Tillsyn m.m.	150
4.10	Integritetsskydd för teleanvändare	155
4.10.1	Nuvarande ordning	155
4.10.2	Integritetsfrågans behandling i det internationella samarbetet	159
4.10.3	En ändrad och delvis ny reglering av integritetsskyddet för teleanvändare	161

En lag om radiokommunikation	168
4.11 Utgångspunkter för en ny reglering	168
4.12 En ny reglering med tillståndskrav	176
4.12.1 Regleringens tillämpningsområde	176
4.12.2 Tillståndskrav och vissa avgränsningsfrågor	179
4.12.3 Den nationella frekvensplaneringen	185
4.12.4 Grunderna för att ge tillstånd och för att tilldela frekvenser	191
4.12.5 Särskilt om tillståndsbeslutets innehåll	214
4.12.6 Tillståndstid samt ändring och återkallelse av tillstånd	219
4.12.7 Undantag från tillståndsplikten	232
4.13 Åtgärder mot störningar på radiokommunikation	236
4.13.1 Bakgrund	237
4.13.2 Kompletterande bestämmelser om störningar på radiokommunikation	239
4.14 Övriga frågor	244
4.14.1 Tillsyn över radioanvändningen	244
4.14.2 Straffbestämmelser	246
4.14.3 Ikraftträdandefrågor	248
4.15 Överklagande m.m.	249
4.16 Finansiering av myndighetsverksamhet m.m.	252
Andra lagstiftningsfrågor	256
4.17 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning	256
4.17.1 Nuvarande ordning	256
4.17.2 Ändrad reglering i fråga om tvångsmedel som rör televerksamhet m.m.	258
4.18 Ledningsrätt för teleledningar	262
4.19 Övriga lagändringar	267
5 En förändrad verksamhetsform för Televerket	270
5.1 Tidigare överväganden och genomförda utredningar	270
5.2 Televerkets organisation och verksamhet	271
5.3 Ombildningen av Televerket till aktiebolag	272
5.3.1 Televerkets verksamhetsform m.m.	273
5.3.2 Statsmakternas styrning, insyn och kontroll	275
5.3.3 Överföringen av Televerkets verksamhet m.m. till aktiebolag	276
5.4 Målsättning och huvudinriktning m.m. för den nya koncernen	277
5.4.1 Koncernens organisation	277
5.4.2 Målsättningen och huvudinriktningen för verksamheten	278
5.4.3 Investeringar i telenätet	279
5.4.4 Kvalitet och service inom telefoni-tjänsten	281

5.5	Vissa särskilda åtgärder för utveckling av konkurrensen på telemarknaden	282
5.6	Taxor för telefonitjänsten	285
5.7	Funktionsansvaret för telesystemet	288
5.7.1	Totalförsvarets behov av telekommunikationer	289
5.7.2	Särskilt om standardisering och internationella åtaganden på telekommunikationsområdet	290
5.7.3	Ansvar för forskning och utveckling på telekommunikationsområdet	292
5.8	Särskilda samhällsåtaganden på telekommunikationsområdet	293
5.8.1	Olönsamma telefonautomater i glesbygd	293
5.8.2	Handikappades tillgång till teletjänster och terminaler	294
5.8.3	SOS Alarmering AB	295
5.9	Anslagsfrågor för budgetåret 1993/94 m.m.	297
6	Upprättade lagförslag	300
7	Specialmotivering	301
7.1	Förslaget till telelag	301
7.2	Förslaget till lag om radiokommunikation	315
7.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	331
7.4	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	331
7.5	Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755)	333
7.6	Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)	334
7.7	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	334
7.8	Lag om ändring i lagen (1992:1775) om ändring i sekretesslagen (1980:100)	334
7.9	Övriga förslag till lagändringar	335
8	Hemställan	335
9	Beslut	336
Bilaga 1	Telelagsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1992:70) Telelag	337
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser m.fl. som yttrat sig över Telelagsutredningens förslag	345
Bilaga 3	Sammanfattning av Frekvensrättsutredningens förslag i betänkandet (SOU 1991:107) Lag om radiokommunikation, m.m.	346
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser m.fl. som yttrat sig över Frekvensrättsutredningens förslag	351
Bilaga 5	Lagrådsremissens lagförslag	352
Bilaga 6	Lagrådets yttrande	391